جامعة الجزائر
معهد العلوم السياسية والإعلامية

الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق :
« وزارة الداخلية والجماعات المحلية »

رسالة ماجستير مقدمة لقسم علوم التنظيم
بمعهد العلوم السياسية والإعلامية، جامعة الجزائر،
من طرف الطالب : منصور بلرنب

لجنة المناقشة والحكم :

د. عمار عوابدي رئيسًا
د. عمار بوحوش مشرفًا
د. وهيب وليد سلامة عضوا
د. عبد العزيز جبايلي عضوا

- يناير 1983 -

الاصلاح الاداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق
((وزارة الداخلية والجماعات المحلية))

اعداد :

منصور بلرنب

رسالة ماجستير مقدمة لقسم علم التنظيم بمعهد العلوم السياسية جامعة الجزائر للحصول على درجة الماجستير في : قسم التنظيم السياسي والاداري .

تحت اشراف : الدكتور عمار بوحوش

يناير 1982

بسم الله الرحمن الرحيم

«وقل ربِّ زدني علماً»

صدق الله العظيم

الإهداء ...

إلى كل شاب ومواطن مسلم عربي سخّر
حياته من أجل رفع راية الإسلام والعرب
خفاقة في سماء الحرية والعدل والمساواة والأمن ...
إلى جميع الشهداء والمجاهدين الذين أعلنوها
ثورة مقدسة من أجل أن تنال الأمة العربية
الإسلامية سؤددها واستقلالها الشامل ...

المقدمة

إن موضوع "الإصلاح الإداري والبيروقراطية" - في كل الدول والحكومات أصبحا حديث الساعة لدى الكثير من علماء الإدارة والمتخصصين في شؤونها بل وحتى لدى عامة الناس، إذ لا نجد في حديثهم اليومي والمستمر سوى الإنتقادات اللاذعة والإستياء الكبير لظاهرة البيروقراطية، وكأنهم بذلك يبحثون عن إصلاح إداري فعال ينقذهم من هذا الأخطبوط الخطير. وتمشياً مع هذا الإتجاه العام نجد القادة السياسيين - خاصة في الدول النامية - ينادون بالإصلاح الإداري من أجل رفع الإنتاج والإنتاجية ومحاربة كل تقاعس أو إهمال من طرف العمال والموظفين، أي خلق إدارة عقلانية وفعالة. وتهدف شعارات الإصلاح الإداري إلى التحكم في زمام الأمور وامتصاص غضب الجماهير الثائرة غير المرتاحة من الأساليب البالية التي تتبعها الأجهزة الإدارية والتي يترتب عنها الإضرار بحقوقهم ومطالبهم الشرعية. ويلاحظ في بعض الأحيان بأن الموظفين أنفسهم بمختلف الإدارات يرفعون شعار الإصلاح الإداري من أجل رفع أجورهم وتحسين مستواهم الإجتماعي والإداري. ومثلما يسعى هؤلاء وأولئك لتحقيق مطامحهم الواسعة ومصالحهم المباشرة عن طريق الإصلاحات الإدارية، نجد الطرف الثالث المتضرر من القيود البيروقراطية وهم المواطنون أو عامة الشعب يطالبون بدورهم بإصلاح إداري شامل وجذري يحقق لهم مطامحهم وآمالهم المتمثلة في تحسين الخدمات الإدارية المقدمة لهم، بدلاً من تسخير واستغلال هذه الأداة للتحكم فيهم والتلاعب بمصيرهم من طرف أصحاب الجاه والنفوذ.

وفي الواقع ان كل طرف من هذه الأطراف الثلاثة يسعى لتدعيم مكاسبه وتحقيق أهدافه بأسلوبه الخاص والمفضل بشأن الإصلاح الإداري، علماً بأن هذه الأساليب متباينة وأحياناً تصل إلى حد التناحر،

لأن كل فئة من هذه الفئات الثلاثة تنطلق من زاويتها الضيقة وتعمل
كل ما في وسعها للتخلص من سيطرة المتعاملين معها . وبذلك
تجد نفسها ذات نظرة ضيقة دون النظرة الواسعة والمتكاملة في
البوتقة الواحدة لهذه الفئات الثلاثة . ويبدو واضحًا من هذه التناقضات
أن المصالح تختلف ، وبالتالي فإن التحركات التي يقوم بها كل طرف غير متمشية
مع التحركات التي تقوم بها الأطراف الأخرى . وفي نهاية الأمر ، تكون النتيجة
الحتمية هي تفتيت العمليات الإدارية وعدم التنسيق بينها ، وإلحاق أضرار
بالمصالح المشتركة لجميع الأطراف المعنية بالخدمات الإدارية .

والواقع إن هذا التفتيت والإنقسام الظاهري المتمثل في الصراع المرير
والتناحر الشديد ، هو الذي يتسبب في ظهور الأمراض المكتبية أو ما يعرف
بظاهرة البيروقراطية ، ذلك الجهاز الذي كان من المفروض أن يسعى لتحقيق
التنمية الشاملة لأي مجتمع . لكن غياب القادة الأكفاء يجعله يتصرف
بغطرسة وسوء استخدام النفوذ ، ومن هنا كان الإرتباط الوثيق بين
مفهوم الإصلاح الإداري وظاهرة البيروقراطية ، سواء بمفهومها الهجين
المتعارف عليه لدى العام والخاص ، أو بمفهومها العلمي المحايد المعروف
لذا فالإصلاح الإداري مرتبط دومًا بظاهرة البيروقراطية ، التي هي في حاجة إلى
إصلاح مستمر يواكب التطورات العلمية والتقنية المعقدة .

إن ميزة الإصلاح الإداري تكمن في كونه يتصف بالشمولية والنظرة
الجماعية له ، بحيث نجد جميع الدول والأمصار في شتى بقاع العالم ، قديمة
وحديثة ، تهتم به ، ولو أن هناك تفاوتًا في الإهتمام والبحث . ورعما
يرجع هذا الإهتمام المتزايد بالإصلاحات الإدارية إلى الإكتشافات العلمية
والإختراعات التقنية المعقدة ، التي فاقت كل تقدير وتصور ، والتي تمثلت
في حسابات إلكترونية وإعلام آلي واختراعات سبوتنيكية ... الخ وإذا

كانت ظاهرة مسايرة روح العصر بل وتجاوزه أحياناً بفضل هذه الإختراعات الخلاقة شيء هام في مجتمعات الدول المتقدمة ، فإن الدول المتخلفة التي فاتها الركب الحضاري والعلمي - ومنها الجزائر - بحاجة أكثر فأكثر إلى إصلاح إداري جذري وفعال في أجهزتها البالية ، التي أقل ما يقال عنها بأن إداراتها لا تزال غير مواكبة لروح العصر ومتطلباته ولا تحقق الخدمات الضرورية للمواطنين الضعفاء بما فيه الكفاية .

وإذا كان قصدنا من هذه الدراسة المتواضعة هو تسليط بعض الأضواء الهامة على الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الجزائر منذ الإستقلال - وخاصة في بداية منتصف الستينات - فلأن ذلك يرتبط ارتباطاً وثيقاً بظاهرة البيروقراطية التي تقبض بيد من حديد على السلطة والإدارة وتتحكم في مصير المواطنين الذين يصرفون كل طاقاتهم في البحث عن كسب العيش وليس لديهم الوقت لمواجهة الجهاز البيروقراطي . كما أن سلاح الخبرة الفنية والمعلومات العلمية المدققة التي هي في حوزة التقنوقراطيين والبيروقراطيين قد سمحت لهذه الفئة المحظوظة أن تصبح أداة لا يمكن الإستغناء عنها أو التغاضي عليها . فهي ضرورية وملحة للقادة السياسيين في الإستشارة والخبرة لبرامجهم المسطرة ، وضرورية أيضاً لعامة الشعب الذين يتطلعون إليها لكي تقدم لهم الخدمات الضرورية بالرغم من أنها فرضت فرضاً إجبارياً دون انتخاب أو تزكية جماعية .

ومهما يكن فإننا سنحاول في دراستنا هذه أن نتطرق إلى الإطار الفكري والنظري لأصول الإصلاح الإداري ، وربط هذا المفهوم العام بظاهرة البيروقراطية ، حتى نكون قد توصلنا إلى خلق أرضية نظرية نبني عليها تحليلنا واستنتاجنا المستمد من واقع البيئة الإجتماعية المعاشة . خاصة وأن الدراسات والابحاث العربية عموماً والجزائر خصوصاً

تفتقر إلى التصور النظري الواضح المعالم في موضوع كموضوع الإصلاح الإداري والبيروقراطية . وربما يعود ذلك إلى الجمود والتحجر في مجال الإبداع والخلق والبحث ، الذي عرف الغرب كيف يتجنبه ويبدع في ميدان البحث وتسخير العلم لفائدة الشعوب الأوروبية .

لذا حاولنا أن نبوب الموضوع إلى فصلين كاملين ينطرقان لهذا الجانب النظري بشيء من الإسهاب والتعمق ، مع التركيز على الفصول الثلاثة الأخيرة التي تستمد مادتها من الدراسة الميدانية لواقع الإدارة الجزائرية . وفي الفصل الأخير حاولت أن أقدم تصورًا متواضعًا لحل مشكلة الإدارة في الجزائر ، وذلك بالإعتماد على الدراسات المقارنة بين الجانب النظري لدى علماء الإدارة ومختصيها ، وبين واقع الإدارة الجزائرية الفتية . وتجنبًا للعموميات في مثل هذه المواضيع العامة ، فإنني قمت بتحديد نطاق الموضوع وحصره في وزارة الداخلية محاولًا أن أتعرف على فاعليتها في تسهيل العمليات الإدارية للجماعات المحلية المتمثلة بالتحديد : في ولاية الجزائر ، ودائرة سيدي محمد ، ثم بلدية سيدي محمد ، بالإضافة إلى المجلس الشعبي لمدينة الجزائر الكبرى ، وقد كان القصد من التركيز على هذه المؤسسات التي تمارس أعمالًا إدارية مختلفة هو التعرف على حقيقة الوضع والتعرف على مختلف المستويات التي تقوم بأعباء المسؤوليات الإدارية .

واختياري لوزارة الداخلية دون غيرها من الوزارات كعينة للدراسة ، يعود لعدة عوامل وأسباب يبدو لي أنها منطقية نسبيًا ، ومن بينها ذلك الدور الفعال الذي تحتله في التشكيلة التنظيمية في شتى الحكومات بمختلف اتجاهاتها من جهة ، ولكونها تعتبر هي المسؤولة المباشرة عن كل تقاعس أو إهمال ينتج عن طريق الجماعات المحلية التي تعد هي محور كل تنمية شاملة من جهة أخرى . ولا يفوتني الحديث

بهذا الشأن - دون تحفظ - أن من بين الأسباب كذلك هو استفحال داء الأمراض المكتبية بهذه الإدارات دون غيرها من الإدارات الأخرى، وربما يعود ذلك لكونها تتعامل مع الجمهور مباشرة عن طريق الجماعات المحلية.

والمنهج المستعمل في هذه الدراسة المتواضعة هو منهج شامل قلما يستعمل في الدراسات الإدارية إذ أنه منهج تحليل النظم System Analyses*. وقبل أن أوضح هذا المنهج الشامل قصد الوصول إلى الحقيقة النسبية حول موضوعنا بشكل مختصر - أشير أن هناك عدة أساليب في مثل هذه المواضيع التي تشكل جوهر علم الإدارة العامة. فهناك الأسلوب القانوني الذي يجعل من القانون الإداري الوسيلة الوحيدة لتحديد الوظيفة القانونية للجهاز الإداري بالدولة، مما يؤدي في النهاية إلى إهمال الجوانب الموضوعية في العملية الإدارية من تنظيم وتخطيط وتوجيه وتنسيق ورقابة واتصال وقيادة، التي تعتبر كل واحدة عبارة عن أداة فعالة لرفع الكفاية الإنتاجية للجهاز الإداري. وهناك أسلوب آخر يستعمله الكثير من الباحثين وهو الأسلوب الهيكلي، الذي يجعل من محور دراسته تتركز على موضوع تحديد المشكلات التنظيمية وضبط المصالح الإدارية ببعضها البعض. أما الأسلوب الثالث والأخير فهو الأسلوب السلوكي، أي دراسة سلوك الموظفين والعاملين بالجهاز الإداري، وتوضيح العلاقة الوطيدة بين العلاقات الرسمية وغير الرسمية وربط كل ذلك بعملية اتخاذ القرار.

إن استعمال مثل هذا المنهج في الدراسات الإدارية لا يعني التسليم المطلق به، دون الإستفادة من المناهج الأخرى، خاصة وأنه منهج وُضعَ لواقع غير واقعنا، وإنما إلتجأنا إليه لأسباب علمية وموضوعية رأيناها مفيدة ومتجاوبة إلى حد ما مع بحثنا المطروح.

- ٧ -

ومهما يكن الأسلوب المستعمل ، فإن منهجنا الشامل المتمثل في تحليل النظم ، يفرض علينا أن ننظر للمجتمع أو الأداة الحكومية نظرة شمولية وكاملة الجوانب ، بإعتبار الحكومة أو الإدارة العامة نظام يتكون من هياكل متعددة لها وظائف محددة . ففي حالة ما إذا حدث إختلال في إحدى تلك الهياكل ، فإن ذلك الخلل يؤدي إلى حصول اضطراب في جميع الهياكل الأخرى . وهذه النظرة الشمولية لا تهمل تلك الأساليب المستعملة في البحث قصد الوصول إلى الحقيقة النسبية في الموضوع ، بل نستفيد منها جميعا دون ترجيح كفة عن الأخرى ، أن المنظومة الإدارية هي جزءا من المجتمع كله . وبعبارة أخرى إن التنظيم الإداري لا يمكن فصله بطريقة أو بأخرى عن التنظيم السياسي والإقتصادي أو ما يسمى بالنظام الإجتماعي العام ، الذي يجعل من محور البيئة الإجتماعية عامل تأثر و تأثير بالإدارة .

وهذا المنهج الذي جاء به العالم الإجتماعي تالكوت بارسون Talcot Parson في نهاية الخمسينات والنسع في بداية الستينات ، قد مهد لشبه ثورة إدارية جعلت المفكرين يعيدون النظر في المسلمات الإدارية التي جاءت بها الإدارة التقليدية والسلوكية في آن واحد . وما نظريات الظروف والموقف وما بعد النظرية إلا جزءا من هذه المدرسة . لذا كان اختياري منصبا على تحليل المنهج الكلي دون المنهج الجزئي - بشيء من التحفظ والحذر - حتى أتوصل إلى إعطاء بعد شامل لموضوع الإصلاح الإداري وعلاقته بظاهرة البيروقراطية .

أما حول القضية أو إشكالية البحث التي أنطلق منها فإنها تتمثل في أن الإدارة بمختلف مؤسساتها لم تعرف بعد الإصلاح الإداري الشامل والفعال الذي يجعل من المواطن الجزائري هو الهدف

والوسيلة في آن واحد والغير . وإذا سلمنا جدلاً بأن الجزائر قد عرفت بعض الإصلاحات الإدارية فهي عبارة عن مجرد إصلاحات جزئية مبعثرة همها الوحيد هو بناء "جهاز الدولة القوي" على حساب الإدارة الجماهيرية . إن بناء جهاز الدولة القوي وتبني استراتيجيات الصناعات الأساسية التي نادى بها العالم الإقتصادي السياسي جيرار دستان دبرنيس Gérard Destane de Bernis، تتطلب نوعاً من اللجوء إلى فئة التقنوقراطيين والخبراء الفنيين ولو أن هذا خلق بدوره الهوة الواضحة بين البنى الرأسمالية والأهداف الإشتراكية ، أي بين إدارة مدعمة بجماعة "دعم الوسط" التي تدربت في أحضان مخطط قسنطينة وكانت من أعداء الإستقلال الإداري وبين جماهير الريف المحرومة اليوم .

وانطلاقاً من هذه الفرضية العامة والبديهية التي تدور في رأس كل مواطن محروم دون خلفية ما ، يحتم علي أن أشير إلى أن هدفي من هذه الدراسة المتواضعة - حتى لا يساء الفهم أو تؤول الفكرة أنني أمارس قدر من حرية التعبير الفردية كما يفهمها من عنده سوء الظن - هو البحث عن الحقيقة ومواجهة الواقع البيروقراطي المترسب بكل شجاعة علمية ونقد ذاتي بناء ، يعيد الإعتبار لروح المواطنة التي زادت بها كل المواثيق الثورية والدستورية ويضع النقاط على الحروف . وإذا ما توصلنا إلى ذلك فلو كنا فعلا أمام إصلاح إداري شامل وفعال .

وبالرغم من تصميمي واقتناعي بضرورة معالجة هذا الموضوع الشائك ، فقد واجهتني صعوبات كثيرة في القيام بهذه الدراسة ، سواء من حيث المراجع القليلة والنادرة في مكتباتنا - إن لم أقل المعدومة تماماً - أو من حيث الحصول على الوثائق الرسمية

من الجهات المعنية ، بالرغم من الإتصالات المكثفة والدائمة مع بعض الإخوة المسؤوليين الذين يعيشون في أبراج عاجية ولا يولون أي إهتمام للباحث خاصة إذا كان باحثا جزائريا . والشيء الذي ضاعف من هذه الصعوبات كون البحث لا يتعلق بمشكلة محددة ، وإنما يمس شتى جوانب الإصلاح المركز على الظاهرة العامة للبيروقراطية .

وفي الأخير يجدر بي أن أشير إلى أن هذه الدراسة المتواضعة تعتبر بمثابة محاولة جادة وجدية لإيجاد صيغة صحيحة وأسلوب جذري لتطوير الإدارة الجزائرية وتخليصها من أشكال الجمود والكسل العقلي والأمراض المكتبية وتمكينها من اللحاق بالركب الحضاري . وإذا كانت في هذه المحاولة نقائص وهفوات - ولا شك أن الحقيقة ستظل نسبية دوما - فإنه يمكن تداركها وإثراء المحاولة في دراسات لاحقة - إن شاء الله - كما أنه في الإمكان الإستفادة من الآراء الوجيهة التي يقدمها لنا الأساتذة الأفاضل المتخصصين في شؤون الإدارة ، دون أن أنسى آراء الإخوة المسؤولين الذين حنكتهم التجارب في حقل إدارتنا الفتية . وبتبادل الآراء في هذا الميدان يمكن أن نتوصل لإيجاد علاج ناجع لهذا الداء البيروقراطي الذي أصبح يلازمنا كظلنا .

وفي النهاية لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الخالص لكل الأساتذه وزملاء الدراسة المتواجدين بمعهدنا وبجامعات بريطانيا ، على التوجيهات والإقتراحات القيمة التي قدموها لي في هذه الدراسة المتواضعة وعلى رأسهم أستاذي

ومشرفي الفاضل الدكتور عمار بوحوش الذي لم يبخل علي قط بوقته الثمين رغم مهامه الواسعة في المنظمة العربية للعلوم الإدارية كخبير عربي ، وتدريسه بالجامعة الأردنية وجامعة الجزائر.
وكذلك أستاذي الفاضل الدكتور سالم جورج جحار الذي ساعدني في مجال الترجمة باللغة الإنجليزية . وأيضا الدكتور الفاضل أبو القاسم سعد الله الذي دلني عن بعض المراجع التاريخية الهامة في مدخل الموضوع . ثم الدكتور عمار عوابدي الذي قدم لي يد المساعدة في إقتناء بعض الكتب والرسائل الجامعية التي لها علاقة بحقل الإدارة . بالإضافة إلى هؤلاء الأساتذة لا أستطيع أن أنسى المجهودات والمساعدات التي قدمت لي من طرف بعض الإخوة المسؤولين سواء في وزارة الداخلية أو الولاية أو الدائرة أو المجلس الشعبي لمدينة الجزائر الكبرى أو البلدية ، الذين بفضلهم إستطعت أن أنجز هذه الدراسة .

وأخيراً أحمد الله الذي أعانني على إنجاز هذا البحث العلمي المتواضع ، الذي أتمنى أن يكون لبنة من اللبنات الأساسية التي تضاف في خلق إدارة وطنية هدفها خدمة البلاد والعباد .

الجزائر في 01-01-1982

مدخل للموضوع : لمحة تاريخية عن الادارة الجزائرية في العهد العثماني :

قد يصعب على كل باحث معرفة حقيقة الوجود العثماني في الجزائر من جميع مظاهره، وخاصة معرفة حقيقة الادارة الجزائرية في العهد التركي . فبامكان أي انسان أن يتساءل اذا كانت الادارة الجزائرية في تلك الفترة هي ادارة ذاتية من أهل البلد ، وفي خدمة فئات الشعب المحرومة ، أم كانت أداة أو وسيلة في يد أولئك الاتراك الذين أتوا بمحض ارادة الجزائريين للتصدي للغزو الصليبي الأوربي - واستغلوا الوضع لصالحهم؟ وقد نتج عن هذا الغموض والالتباس رأيين مختلفين هما :

١ - التفسير الأول ينطلق أساسا من كون التدخل العثماني ، هو تدخل استعماري وبناء عليه فان الادارة كانت تسير من طرف الاتراك وحدهم وفي خدمة مصالحهم وليس من طرف سكان البلد ولم تخدم مصالح أهل البلد أبدا . ثم ان هذا التفسير بدوره عرف عدة اتجاهات . فهناك من اعتبر الوجود العثماني كله شر ودمار منطلقا من الحرب الصليبية وتبرير الاستعمار الفرنسي القادم كما فعل الكثير من المؤرخين الفرنسيين مثل شارل أندري جوليان وغيره (١). وهناك من اعتبر التدخل العثماني في وطننا العربي الاسلامي هو سبب تخلفنا ودمارنا . متناسيا طبيعة المرحلة التي مرت بها منطقة المغرب العربي في بداية القرن ١٠ الهجري الموافق للقرن ١٦ الميلادي، التي كادت أن تؤدي الى استعمار أجنبي أكيد . أما الرأي الثالث والذي يبدو مدركا لابعاد الوجود التركي بالجزائر فلا يخفي هذا الدور الايجابي الذي لعبه الاتراك في البداية حيث تم تسليط الأضواء على جميع الجوانب السلبية والايجابية التي صاحبت الوجود التركي بالجزائر . وفي هذا الصدد يقول المؤرخ الجزائري الدكتور أبو القاسم سعد الله ((... يجب أن نفرق بين الاتراك الاقحاح

---

(١) - شارل أندري جوليان ، تاريخ افريقيا الشمالية ، ترجمة محمد مزالي ، البشير سلامة . الجزء ١ ، الدار التونسية للنشر ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر ، ١٩٧٨ ، ص ٢٧١ .

الذين اعتنقوا الاسلام عن عقيدة في حماية الحضارة العربية الاسلامية منذ عهد المعتصم العباسي وبين (المتتركين) الذين اعتنقوا الاسلام كوسيلة للوصول الى السلطة وجمع المال والذين كانوا مغامرين وجهلة ومتردين حتى على السلطان ومن سوء الحظ إن حكم الجزائر خلال العهد العثماني كانوا من الاعلاج المتتركين في أغلب الأحيان ...)) كما أضاف قائلاً : ((... اذا كان للوجود العثماني مبررات دولية في القرن العاشر فانه لم يبق له مبررات في القرنين الحادي عشر والثاني عشر، ولا سيما بعد تراجع المد الاسباني والبرتغالي)). (١)

٢ـ أما التفسير الثاني(*) فيحاول أن يصور لنا الوجود العثماني في الجزائر كله خير وعمران وازدهار ، ويعتبر الأتراك العثمانيين هم أخوة في الدين جاءوا بطلب من سكان البلاد لانقاذهم من الغزو الصليبي متغاضيًا عن ماذا وقع في ظلال هذه الحقبة التاريخية المتتالية التي دامت أكثر من ثلاثة قرون بعد سقوط غرناطة عام ١٤٩٢ الميلادي .

ان القصد من الاتيان على ذكر هذه اللمحة التاريخية المختصرة — في هذا المجال الضيق — ليس هو ترجيح كفة أي فريق على آخر ، خاصة وأن المتخصصين لا يزالون في أخذ ورد حول هذه القضية ، وانما كل ما نبتغيه من هذه الدراسة التاريخية هو معرفة تاريخ الجزائر الإداري والسياسي ، الذي لم يدرس بعد ، مع الأسف الشديد ، حتى يتسنى لنا معرفة الخطوط العريضة للتنظيم الاداري والسياسي الحالي لأن الماضي هو امتداد للحاضر . وفي هذا الصدد يقول الاستاذ أبو القاسم سعد الله : ((... غير ان المفسرين للعثمانيين في الجزائر يعتبرون هؤلاء الحكام أتراكا مسلمين ، وكفى وكأنه يكفي المرء أن يكون مسلما كي يرتكب ما يشاء . أما المعارضون فيطلبون الأتراك الحقيقيين بجعل حكام الجزائر ممثلين لهم في كل شيء . وكلا الفريقين في نظري على خطأ . فهذه القضية إذن ماتزال في حاجة الى الدرس والتوضيح)) (٢) .

ان الواقع يفرض علينا أن نشير بايجاز ، الى أن سبب التواجد التركي بالجزائر — كما نعلم جميعا — كان نتيجة ضعف دول المغرب العربي ،

(١) — أبو القاسم سعد الله ، تاريخ الجزائر الثقافي ، الجزء الأول ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، ١٩٨١ ، ص ١٠ ، ١١ .

(*) يتزعم هذا الاتجاه المؤرخ الجزائري أحمد توفيق المدني حسب ما جاء في كتاباته ومحاضراته بشأن الأتراك ولمزيد من المعلومات راجع محاضرته حول الأتراك في الجزائر التي ألقيت بمدينة باتنة في صائفة ١٩٧٨ بالملتقى الفكر الاسلامي .

(٢) — أبو القاسم سعد الله ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٠ .

الثلاث في القرن ٩ الهجري: الدولة المرينية في المغرب، والدولة الزيانية في الجزائر، والدولة الحفصية في تونس، وكان سبب هذا الضعف هو التطاحن الاقليمي والعائلي العميق والمرير على الملك والصولة مما أدى في النهاية الى الغزو الخارجي والتدخل الأجنبي من طرف الاسبان والبرتغال، ذلك الغزو الذي تصدى له الأتراك العثمانيون بكل بسالة وأرغموا الغزاة الأجانب على الخروج من البلاد بحيث استطاعوا أن يحلوا محلهم لمدة تزيد عن ثلاثة قرون. ونتيجة لذلك تولد نظام سياسي واداري جديد بالجزائر يحتوي على مميزات خاصة به سنتعرض لها، بايجاز في الفقرات التالية.

نظـــام الحكـــم

قبل أن نتطرق لدراسة نظام الحكم العثماني في الجزائر ، يجـــدر بنا أن نشير الى ملاحظة منهجية وهامة ، تتعلق بدراسة هذه الفترة التاريخية وغيرها من الفترات اللاحقة في عهد الاحتلال الفرنسي ، وتتمثل في كون الكثير من مؤرخينـا تأثرو بطريقة أو بأحرى بالتقسيم الاعتباطي لهذه الفترة التاريخية المجزأة الى عدة مراحل ـ كما سنرى بعد حين ـ وهذا التقسيم هو الذي استعمله الكتاب والمؤرخيـن الفرنسيين لأهداف معينـــة ٠

ان أول ما عرفت الجزائر من رؤسائها الأتراك هم جماعـــة البيلـر باي ، ومعنى ذلك باي البايات أو أمير الأمراء ، وهو لقب يمنحه السلطـــان مع كسرته المعروفة بالأميـر ٠ وصفتها ولاية من الولايات الامبراطورية ، أطلق عليهـا البعض اسم اسطانبول الصغرى ، لأن لأمير الأمراء حق التصرف المطلق في ولايـة الجزائر ٠ ولقد لقب حاكم الجزائر بثلاث تلقيبات ، جاءت في مراحل تاريخية مصطنعـــة وهي : الباشوية ، فالاغاوية ، وأخيرا الدايارية ٠

أما من ناحية التلظيم العمراني للمدينة فكانت الجزائـــر العاصمة مقسمة الى خمسة أبواب رئيسية : الباب الجديد بالجنوب الغربي من المدينة ويوجد في أسفل القصبة ، وباب عزون جنوبا وهو أعظم الأبواب شأنا ومنه يدخـــل القادمون من الأرياف ويربط بينه وبين باب الواد طريق تجاري طويل ، وباب الجزيرة أو باب الجهاد المفتوح على مكسر الأمواج الكبير ومنه يمر الرؤساء ، وأخيرا باب السمك أو المصيدة أو الديوانية واليه يتجه القادمون من الميناء ٠ الى جانب الحصون التي توجد خارج الأسوار كحصن النجم وحصن الأربع وعشرين ساعة ٠٠٠ الخ ٠ (١)

أما بالنسبة للمراحل التاريخية التي يذكرها الكثير مـــن الكتاب والمؤرخين ، فقد كانت كالاتي (٢)

---

(١) ـ شارل اندري جوليان ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٢٦ ـ ٢٤٧ ٠

(٢) ـ للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع :

ـ عبد الرحمن بن محمد الجيلالي ، تاريخ الجزائر العام ، الجزائر : المطبعة العربية بالجزائر ، ١٩٥٥ ، ص ١٧٥ ٠

ـ ناصر الدين سعيدوني ، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانيـة (١٨٠٠ ـ ١٨٣٠) ، الجزائر : ش٠ و٠ ن٠ ت ، ١٩٧٦ ، ص ٢٣ ـ ٢٤ ٠

ـ جعفر انيس قاسم ، أسس التنظيم الاداري والادارة المحلية بالجزائر ، قسنطينة : ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٧٨ ، ص ١٦ ٠

١ — مرحلة البيلر بكوات أو البايات وتمتد من ١٥٥٨ الـــى ١٥٨٨ الميلادي ، وفيها كان نظام الحكم السياسي والاداري عبارة عن حكم مركزي مطلـــق مسيطـر على زمام الأمــور.

٢ — مرحلة الباشوات وتمتد من ١٥٨٨ الى ١٦٥٩ الميلادي ، ولا تختلف عن سابقتهـا في أي شيء يذكـر.

٣ — عهد الأغاوات والممتد من ١٦٥٩ الى ١٦٧١ الميلادي ، وهــو عهد ازدادت فيه الاضطرابات والفوضى والشغب أكثر من العهدين السابقين.

٤ — عهد الدايات الذي استمر الى غاية الاحتلال الفرنسي.

ودون الدخول في تفاصيل كل مرحلة على حدة — التي تحتـاج منـا الى دراسات واسعة — نشير أنه في المرحلتين الأولتين ، كان حكام الجزائـر من أكثر الحكام اخلاصا وولاء لحكومة الباب العالي باسطانبول . واعترافا بهذا الجميل اعتبر حكام الجزائر كممثلين للسلطان العثماني . الا أن الوضع اختل فيما بعـد بحيث أصبح نظام الحكم التركي بالجزائر يقوم على أساس انتخابات شكلية بين الضبـاط العسكريين دون الرجوع الى اسطانبول ، وتعود هذه الانتخابات الشكلية لكونهـا أهملت عنصر سكان المنطقة أنفسهم من جهة(*) ، ولكون هذه الانتخابات كانت مجرد بروتوكولات رمزية إذ أن أربعة عشر دايا من بين الثلاثين الذين تعاقبوا على الحكم من عــام ١٦٧١ الى ١٨١٨ الميلادي فرضوا فرضا بعد اشعال نيران الفتنة واغتيال أسلافهم.(١)

ومنذ هذا الحدث أصبح للحاكم الجزائري الحرية المطلقة في شؤون البلاد والعباد ، وكان يوجد مركز ادارة الحكومة العليا بالجزائر بحي الجنينـــة وجرت العادة أن يعتمد الحاكم في الجزائر على مجلسين استشاريين بحيث لا يتخـذ أي اجراء دون استشارتهما وهما : مجلس الشورى ، المتكون من وكيل الخرج الذي

(*) - لقد تأملت جيدا الخريطة السياسية للحكم العثماني في البلاد ابتداء من حكـم أبو يوسف عروج بن يعقوب عام ٩٢١ الهجري الى غاية الداي حسن عام ١٢٤٦ الهجري ، فوجدت أن ٩٢ حاكما سياسيا كلهم أتراك . راجع معجم الأنساب والأسـر الحاكمة في التاريخ الاسلامي للمستشرق زامباور ، مطبعة جامعة فؤاد الأول عـام ١٩٥١ الميلادي .

١) — شارل أندري جوليان ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٧٤.

كان يتولى ادارة الشؤون العسكرية والمدنية برا وبحرا ، ومن خوجة الخيل وهو وزير الدفاع، ومن الخزناجي أي وزير المالية ،بالاضافة الى الاغا وهو القائد العام للجيش البري . ويلاحظ في هذه التشكيلة غياب أهل العلم والمعرفة، وخاصة منهم علماء الجزائر الذين كانو لا يشكون فقط من ظلم الحكام بل وحتى من ظلم الناس.(١)
أما المجلس الآخر فهو مجلس الديوان الذي يتكون أساسا من سبعة أعضاء وهم : الخليفة وهو نائب الحاكم الاعلى ،ورئيس ديوان الانشاء وهو كاتب الدولة العام ،ومدير ادارة البريد ،وأمير البحر ، والترجمان ، وشاوش كرسي ، وقاضي بيت المال . ومن هذا المجلس ينتخب أغلب أعضاء كبار الضباط وأعيان الوزراء. بالاضافة الى هذين المجلسين المذكورين ،هناك مجالس ثانوية تابعة لهما ،وهي مخصصة لخدمة ومساعدة المجلسين السابقين كمجلس الكراسي ومجلس طائفة الرياس، ورؤساء البحر من قراصنة ورؤساء المراكب البحرية .

أما حول الأجهزة الادارية التي كانت سائدة آنذاك ،فهناك دار السلطان التي تعتبر ملكا للداي ،ومقرها مدينة الجزائر ، هذه المدينة التي لهما نظام خاص تحت رقابة الخزناجي ويوجد على رأس كل فئة من السكان — ما عدا فئة القبائل — وعلى رأس كل حرفة ،مسؤول يسمى الأمين وترجع اليه الشرطة والمحاكم بالنظر تحت رقابة شيخ البلد . الى جانب الأقاليم الثلاث ؛اقليم الغرب ،والتيطري، ثم الشرق .(٢) ويطلق عليها جميعا البيليكات، وهي تشكل نظام الأقاليم الشبيهة بالادارة المركزية .

ثم هناك نظام المنطقة المتكون من مجموعة القبائل ، الذي يسيره احدى القادة المعينين من طرف الباي ،ومن مهامه مراقبة الشيوخ الذين يعملون في المنطقة والاشراف على نظام الضرائب . وهو يشبه حاليا نظام عدم التركيز وبالتحديد الدائرة .

كما كان يوجد نظام القبائل المعروف بالاوطان ، والذي يعتبر فيه الوطن أقل من المنطقة ،اذ يتكون من قبيلة معينة يرأسها شيخ القبيلة تحت توجيه القائد . وهذا التنظيم يشابه الى حد ما نظام البلدية .(٣)

(١) — أبو القاسم سعد الله ،المرجع السابق الذكر، ص ٤٩ .
(٢) — شارل أندري جوليان ،المرجع السابق الذكر، ص ٢٧٦ ، ٢٧٧ .
(٣) — أرزقي أبرباش بن العربي ، " النظرية العامة للتنظيم الاداري ومدى تطبيقها على البلدية " ،(دبلوم دراسات عليا ، معهد الحقوق والعلوم الادارية جامعة الجزائر ،١٩٧٦) ، ص ١٢٩ ...... ١٤٢ .

وهؤلاء الموظفون في هذه الأجهزة الادارية هم من عنصر تركي ، ولا يجوز حتى للكراغلة لقيام بهذه الوظائف (والذين هم من أم غير تركية) . والسبب في ذلك لكونهم يميلون الى الحكم الشعبي .

وفي القطر الجزائري كان يوجد ولاة وقادة ومسايخ وبايات ، يتصرفون في مناطق محدودة من الارض تسمى بايلك . فقد كانت هناك ثلاثة بايات ، باي الغرب ، وباي التيطري ، ثم باي الشرق ، ولكل من هؤلاء نظامه الداخلي وتراتيبه الادارية ، وكلهم يدين بالطاعة والولاء للحكومة المركزية بالعاصمة . ومضي الوقت كثرت المشايخ ورؤساء القبائل في أنحاء القطر الجزائري ، وكانو جميعهم دون استثناء في خدمة الحكم المركزي بإمداده هم بالأموال والانفس ، الشيء الذي نتج عنه التبذير واستبداد السلطة علما بأن الخزانة كانت غنية جدا آنذاك . وفي هذا الصدد يقول الأستاذ أبو القاسم سعد الله : ((... فهم كفئة متميزة ، كانو ينظرون الى السكان نظرة استعلاء واحتقار وازدراء وكانت الرشوة وجمع الأموال عن طريقها هي أساس العلاقات فيما بينهم وبين السكان ، ولا يكاد يعين أحد في منصب أو يرقى الى وظيفة إلا إذا رشى الباشا وحريمه ووزراءه وكبار الموظفين ، وهلم جرا)) . (١)

وفي المرحلة الأخيرة من أيام الحكم التركي بالجزائر ، تغيرت الأمور بحيث اضطرت الحكومة المركزية الى مضاعفة عدد رجال الجيش لقمع الثورات والانتفاضات المحلية التي أدت في النهاية الى اضعاف النظام وقدوم الجيش الفرنسي لاحتلال البلاد في عام ١٨٣٠ . وبقدر ما كان القمع شديدا ، كان ذلك بمثابة حافز قوي للشعب الجزائري لمقاومة النفوذ التركي والاعتماد على النفس دون الاعتماد على العثمانيين الذين خرجوا في النهاية من الجزائر غير مأسوف عليهم من قبل أغلب السكان ، كما يقول الدكتور أبو القاسم سعد الله .

---

(١) - أبو القاسم سعد الله ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٤٨ .

والخلاصة التي نستنتجها من كل ما سبق ذكره أن التنظيم الاداري والسياسي العثماني في الجزائر، كان نظاما مركزيا عسكريا مغلقا .(*)

فالسلطة المركزية كانت تدار من طرف العثمانيين وحدهم دون سكان البلاد وذلك بواسطة أجهزة ادارية للدولة ،كالداي الذي يعتبر بمثابة الرئيس الفعلي الذي توجد بيده كل السلطات العامة ، من تنفيذية وعسكرية . وكان هناك مجلس خاص يشبه الى حد كبير عندنا اليوم مجلس الوزراء ، وفي المقابل هناك مجلس عام ويطلق عليه اسم الديوان ،الذي يقوم بمهام السلطة التشريعية ،فكان أداة في يد الحاكم يستعملها كما يشاء . وما ينبغي الاشارة اليه أن رؤساء المقاطعات المحلية كانوا يختارون من بين أعضاء المجلس العام وهذه المقاطعات المحلية (شكليا) وأقول شكليا لكونها كانت تدار بواسطة الجهاز الاداري المركزي ويمعرفة من المشايخ ورؤساء القبائل ،دون استشارة السكان المحليين .

وباختصار ،كان هناك جهاز مركزي شديد ،يدار بواسطة دولة الدايات والباشوات والاغات ،وما النظام المحلي إلا شكليا وهو خاضع خضوعا تاما لمجلس الديوان الذي هو جهاز مركزي تابع للسلطة العليا المتمثلة في الداي . كما أن الحاكم كان يسيطر على الأماكن النائية ويساعده في ذلك رئيس منطقة تدعى بالأوطان يسمى بقائد . ويلاحظ أيضا بأن الداي كان ينفرد باتخاذ القرارات مهما كان نوعها وذلك بواسطة مرسوم يعرف باسم الظهير الذي له قوة القانون والتشريع ،وما على المشايخ الا تطبيقه تطبيقا حرفيا وفورا دون مناقشة أو معارضة .

وهذا الحكم المدني المركزي مهّد بدوره الى ظاهرة التسلط العسكري ،حيث نجد الحاكم هو من فئة العسكريين ،وقد استمرت هذه الظاهرة حتى في عهد الاحتلال الفرنسي .

(*) يرى الدكتور أبو القاسم سعد الله أن النظام السياسي العام في هذه الفترة كان نظاما جمهوريا عسكريا مغلقا ،والحقيقة أن هذا النظام لم يكن جمهوريا ولو كان منصب الحاكم انتخابي وليس وراثيا كما يرى الأستاذ . لأن من مقومات النظام الجمهوري حق الانتخاب لجميع السكان الذين يطبق عليهم هذا النظام ،وهذا لم يقع أبدا في عهد الحكم العثماني العسكري المنغلق .

أما لكونه حكما مطلقا ، فذلك لأنه كان لا يسمح بممارسة السلطة الا للوجق (وهم ينتمون للعثمانيين بسبب ولائهم للاسلام والسلطة وليسوا أتراك وهم من كافة الاجناس) ، وهذا ما يجعل ظاهرة الاستغلال في هذا النظام تتميز بكون الحكام كانوا خارج البلاد ، ولا يتم انتقال للسلطة من حاكم الى آخر الا بالعنف الشديد وأحيانا بوحشية ليس لها نظير. (١) أما أبناء البلاد الجزائرية فلم يشاركوا في الحكم سواء في عهد الأتراك أو في عهد الاستعمار الفرنسي . والفرق الجوهري بين الاثنين أن الاتراك كانوا يعتنقون الدين الاسلامي مثل الجزائريين فقط. (٢) علما بأن رسالة الاسلام تمقت وتقاوم بشدة هذا الاستغلال السياسي الذي يعود على حساب أفراد عامة الناس .

بالاضافة الى ذلك لاحظنا في التقسيمات الادارية السابقة التي قد تختلف في التسمية لكن جوهرها واحد ، أن اختصاصات هذه المجالس أو اللجان كانت كلها قد أسست لغرض واحد وهو خدمة الحاشية الحاكمة والجنود التي تحارب، أما سكان البلاد فلم يستفيدوا قط من هذه الادارة ، بل كانت عليهم وباء وعالة . وحول هذه النقطة يقول الأستاذ خميس اسماعيل السيد : ((... من كل ذلك نرى أن ادارة الدايات (وغيرها) كانت أقرب الى الادارة العسكرية منها الى الادارة المحلية ، فلم توجه عنايتها لخدمة المواطنين أو العمل على رفاهيتهم بل كان اهتمامها الأكبر موجها لخدمة الداي وحاشيته من الحكام العسكريين . وهذا ما يشبه بالادارة البروسية في القرنين ١٧ و١٨ ، إذ كانت تعتمد على النظم العسكرية والوصاية الادارية الشديدة)) . (٣)

وتميز الوجود التركي بالجزائر في فرض نفوذ ثقافي أجنبي على البلاد فالادارة العثمانية لم تستعمل أبدا لغة هذا الشعب العربي المسلم ، فقد بلغ عدد اللغات المختلفة عدد الأجناس تقريبا . وكانت التركية هي اللغة

---

(١) ـ أبو القاسم سعد الله ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٢٨ .
(٢) ـ عبد الرحمن بن محمد الجيلالي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٨٨ .
(٣) ـ خميس اسماعيل السيد ، الادارة العامة في الجزائر ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٥ ، ص ٥ .

الرسمية ولغة الارستقراطية العسكرية والبحرية اذ يؤول الأمر بكل من أعتنق الاسلام الى التكلم بها ...)) .(١)

وكما لا يخفى على أحد عند اضمحلال نفوذ تركيا في نهاية الأمر وذلك بعد أن أصيبت هذه الأخيرة بالضعف والوهن حتى أصبحت تركيا تلقب بالرجل المريض" . وكان هذا الضعف نتيجة الحكم المركزي العسكري المتخلف الجاف، الذي دام أكثر من ثلاثة قرون . وراحت فرنسا تستغل هذا الضعف وانقضت على الجزائر في عام ١٨٣٠ الميلادي لكي تحتلها وتجعل منها مقاطعة تابعة لها وليس للخلافة العثمانية ، مما دفع بالجزائريين أن يعدوا العدة لحرب ضروس ضد هذا الاحتلال الأجنبي ، الذي دام أكثر من ١٣٠ سنة ، وكانت نتائجه وخيمة حيث حاول مسخ الشخصية الجزائرية وخلق نظام اداري جديد يخدم مصالح الجالية الأوروبية بالجزائر، كما سنرى في الفقرات اللاحقة لهذا الجزء من الدراسة .

(١) ـ شارل أندري جوليان ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٣٩ .

في عهد الاحتـــلال الفرنســـي

بعد ما تقلص نفوذ دولة " الرجل المريض " الصفة التي اتصفت بها دولة الأتراك ـ العثمانيين التي امتد نفوذها الى البلاد في أواخر القـرن ١٨ الميلادي بسبب الثورات المحلية والاضطرابات المختلفة ، والتي كانت وقود هـا ومحورها الأساسي الحالة الاجتماعية والسياسيـة والاقتصادية المزرية ، حيـث فضـل الشعب الجزائري المفاجئة على مساعدة الأتراك ـ العثمانيين ليعتمـد على نفسه في مقاومة الفرنسيين ، وكان هذا أكبر درس للعثمانيين الذين خرجوا من الجزائر غير مأسوف عليهم من أغلب السكان . وحسب الروايات التاريخية يقـال : إن مدينة الجزائر كانت تضم حوالي ثلاثة آلاف عثماني عام ١٨٣٠ الميلادي ، منهـم من غادر البلاد الى أزميـر والى المشرق ، والبعض الآخر فضـل المقاومة سـواء في صفوف مقاومة الحاج أحمد باي قسنطينة أو الانضمام الى الجيش الفرنسي .(١)

المهم في هذا الظرف المشحون والمضطـرب ، تحركت فرنســـا لتحتل هذه المنطقـة عام ١٨٣٠ الميلادي بعد تخطيط صليبي دقيق وذلك بحجة أن قنصلها قد أهين وضرب بالمروحة من طرف داي الجزائر ، والواقع ان فرنسـا قد أقدمت على هذا الاحتلال لأسباب عسكرية واقتصادية وسياسية وثقافية خاصـة وكلها تشكل بوتقـة واحدة لفرنجة الجزائر واستغلال خيراتها التي تزخر بها .

وفيما يتعلق بالجانب العسكري ، فانها أرادت أن تغطي هزائمهـا النكراء في أوربا وخاصة بعد انهزام نابليون . أما الجانب الاقتصادي فيتمثـل في كون هذه المنـطقة من المغرب العربي غنية بخيراتها ومواردها الطبيعيـة من جهة ، وحتى تستطيع أن تسكت أصوات أبناء الجزائر الذين كانوا يطالبون بدفع القروض المالية وثمن القمح الجزائرية التي مازالت في ذمة فرنسا الى يومنــا هذا من جهة ثانية . أما الجانب السياسي فمرتبط بعامل هيبة الحكومة الفرنسية وقوتها حتى تثبت من أعدائها وتشغل بال الرأي العام الفرنسي بحرب خارجية تنسيهم ما جرى في البلاد وتعود عليهم بالفوائد والخيرات . وفي الأخير ، هنـاك العامل الهام وهو العامل الحضاري والثقافي المتمثل في الصراع الفكري بين شعب جزائري أبي ذو حضارة عربية إسلامية أصيلة وبين شعب فرنسي ينتمي للحضـارة

---

(١) ـ أبو القاسم سعد الله ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢١٢ .

اللاتينية ، وهذا الصراع الفكري والحضاري لازالت تضبطه بعض الاتفاقات السياسية التي أقل مايقال عنهما أنهما لا تخدم الشعب الجزائري وذلك مثل اتفاقية افيان في مجال التعاون الثقافي والتقني التي سرى مفعولها لمدة 20سنة(1).

ويلاحظ هنا أن فرنسا قد أستعملت عدة وسائل لاخضاع منطقة المغرب العربي الى نفوذها السياسي ، والاقتصادي ، والثقافي ومن بين الوسائل الأساسية التي اعتمدت عليها لتثبيت نفوذها ، هي التحكم في زمام الأمور عن طريق الجهاز الاداري المركزي ، كما سنرى في الفترات التالية .

قلت آنفا أن الجزائر منذ الاحتلال الى غاية الاستقلال لم تعرف قط مراحل تاريخية متميزة ومحددة للاحتلال على الأقل من الناحية السياسية-الادارية . وهذا مايجعلنا نختلف مع الكثير من الكتاب باللغة الفرنسية في تاريخ التطور التاريخي للادارة الجزائرية ،(*) الذين كثيرا ما حاولوا أن يميزوا بين مرحلة وأخرى ، أو بين فترة حكم مدني وحكم عسكري مع العلم أنه مهما اختلفت التسميات فلم يتغير شيئا من جوهر الموضوع وهو احتلال الجزائر ومحاولة مسخ شخصيتها العربية الاسلامية .

ونظرا لكون هذه الملاحظة أساسية من وجهة نظرنا ، فهي تحتاج بدورها الى دراسات تاريخية متخصصة ومعمقة وخاصة من أهل الاختصاص ، ولذا لا بأس أن نسلم بهذا التقسيم الشكلي للمراحل التاريخية في عهد الاحتلال الفرنسي حتى نعتمد على منهجية علمية في هذه الدراسة ونعرف الوجه الحقيقي للتنظيم الاداري بالجزائر في هذه الحقبة التاريخية ، وكذلك نعرف ، طرق العمل أو أساليب العطل التي أصبحت – مع الأسف الشديد – منوالا يقتدى به في الادارة الجزائرية حتى يومنا هذا . واعتقد أنه بمعرفتنا لخطط العريضة للادارة الفرنسية في الجزائر يمكننا أن نتوصل الى اصلاح اداري شامل ومنطلق من واقع البيئة الاجتماعية .

---

(1) – للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع الهام راجع :

– نازلي معوض أحمد ، العلاقات بين الجزائر وفرنسا (اتفاقيات ايفيان الى تأميم البترول) ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1978 ، ص : 196 – 197 .

- Abderrahmane Remili, Les Institutions Administratives Algériennes, 2éme édition, Alger, S.N.E.D, P 211.

(*) – أمثال الأستاذين كوللوت Collot وبونتيمز Bontems اللذان حاولا دراسة المؤسسات الجزائرية طيلة مرحلة الاحتلال الى غاية الاستقلال .

ورغبة منا في تسهيل عمليات التحليل والمنهجية ،إرتأينا تقسيم المراحل التي مرت بها الادارة الجزائرية في عهد الاحتلال الفرنسي الى ثلاثة مراحل شكلية هي : (١)

---

(١) — أحمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الادارية ،ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٧٩ ،ص ١٢٤.

— خميس اسماعيل السيد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢ .

— علي زغدود ،الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ،عام ؟ ، ص ٢٢ .

- A;REMILI, OP.Cit, P.10...15.

- Chabane Benakezouh, La Déconcentration en Algérie, Thése de doctorat en droit ,Université d'Alger, Institut de droit et des Sciences Administratives, decembre 1978 .

المرحلة الأولي : الادارة قبل دستور ١٩٤٧.

كثير من المؤرخين الذين تعرضوا لهذه الفترة التاريخية أو ما بعدها كما سنرى ، ينسون أو يتناسون الادارة الوطنية الموازية للادارة الفرنسية آنذاك. ان التنظيم الاداري والادارة التي عرفتها حكومة الأمير عبد القادر ـ رغم بساطتها ـ كانت تتبع الأسلوب الديمقراطي الذي يسمح للأفراد أن يتشاوروا ويتخذوا القرارات الجماعية التي تجسد ارادة المجتمع المحلي ، كما اتسمت الجزائر بنظام الدولة الموحدة ، حيث راح الأمير عبد القادر يقسم ادارته المحلية الى مقاطعات كان عددها في بداية حكمه لا يتجاوز مقاطعتين هما : تلمسان ومعسكر ، ثم تضاعف العدد عام ١٨٣٩ الميلادي ليصبح ثمانية مقاطعات هي : تلمسان ، معسكر ، مليانة ، لمدية ، برج حمزة ، مجانة ، لعواط ، جبل العمور ، وكان يوجد على رأس كل مقاطعة خليفة يعين من طرف الأمير مباشرة ، وكل مقاطعة كانت تنقسم بدورها الى دوائر يحكمها آغا وهو رجل عسكري ، كما كانت تضم الدائرة مجموعة قبائل وبطون وعشائر ، هذا وقد وضع على رأس كل قبيلة قائد وعلى كل بطن وعشيرة شيخًا. (١)

وبفضل هذا التنظيم الديمقراطي البسيط استطاعت ادارة الأمير عبد القادر أن تكون في مستوى آمال الشعب ، وفي مستوى المقاومة التي دامت سبعة عشرة سنة كاملة ، حيث استطاعت أن تكسب ثقته بعد ما عرفت حقيقة نوايا الادارة الفرنسية.

وفي مقابل هذه الادارة الوطنية نجد الادارة الفرنسية التي بادرت منذ المرحلة الأولى ، وبالتحديد في فاتح ديسمبر من عام ١٨٣١ الميلادي ، الى اصدار مرسوم ملكي يحدد اختصاصات القيادات الثلاث على مستوى الادارة المركزية ، وحسب ذلك المرسوم ، فهناك الوكيل المدني Intendant Civil الذي يتولى مهمة الادارة المدنية ، ثم هناك القائد الأعلى العسكري المختص

---

(١) ـ عمر سعد الله ، "الأبعاد السياسية للتنظيم الاداري في الجمهورية الجزائرية" (دبلوم دراسات عليا ، بمعهد الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، ١٩٧٦) ، ص ٢٥ ـ ٢٦.

بشؤون الادارة العسكرية ، ثم انشاء نيابة ثالثة تتولى مهمة التنسيق بينهما . وفي هذا الاطار يجدر بنا أن نشير الى أن القانون الفرنسي اعطى صلاحيات واسعة للوكيل المدني والحاكم العسكري في تسيير شؤون الجزائر، وذلك لكي يدعم الوجود الفرنسي بهذه المنطقة التي اعتبرها دستور ١٨٤٨ جزء لا يتجزأ من فرنسا !!

ولكن ، نظرا للصراع بين اختصاصات الوكيل المدني والحاكم العسكري فقد استحدث منصب الحاكم العام Gouverneur Général بالمرسوم الصادر في ١٨٤٥/٠٧/٢١ الذي يتبع وزارة الدفاع الفرنسية ، ويعاونه في مهمته مجلس يتكون من موظفين ساميين من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية المختصة وهو بمثابة مجلس استشاري له قوة البت في الأمور الادارية ، التي يتعين على الحاكم العام أن يبدي موافقته عليها واحالتها الى وزارة الدفاع مباشرة . علما بأن هؤلاء الموظفين السامين لا يتجاوز عددهم ستة أفراد موزعين على مختلف أقسام الشؤون الادارية والعسكرية .

هذا على الصعيد المركزي ، أما على الصعيد المحلي ، فحاولت الادارة الفرنسية أن ترطد وجودها في الداخل عن طريق سياسة ادماج السكان داخل ادارتها . وبالفعل فقد صدر مرسوم بتاريخ ١٩٤٥/٠٤/١٥ يقسم الجزائر الى ثلاثة مقاطعات هي : وهران ، الجزائر ، قسنطينة ، تتألف هي بدورها من "أقاليم مدنية" تطبق فيها القوانين المدنية الخاصة بالاوربيين ، ومن " أقاليم عربية" خاضعة للسلطات العسكرية أو خاضعة للادارة المختلطة . فالتي تخضع للسلطات العسكرية هي عبارة عن المناطق التي يقطنها السكان العرب ، في حين أن الأقاليم المختلطة هي التي يقطنها السكان العرب وأبناء الجاليات الأوربية ، لكن ، كل فئة تخضع لقانونها الخاص ، سواء كان عسكري بالنسبة للعرب أو مدني بالنسبة لهذه الجاليات الأوربية .

وبخصوص " الأقاليم العربية " التي خرجت من دائرة المناطق المدنية ، فلا يفوتنا أن نبدي إستغرابنا لتصرفات السلطات الفرنسية ، مثل الأستاذ أحمد محيو(١) الذي لاحظ بأن فرنسا لجأت الى المكاتب العربية Bureaux Arabes

(١) - أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٢٤ .

عـــام ١٨٤٤ الميلادي لكي تجعل منها وسيلة الاتصال بين الحاكم والمحكوميـن أي تكوين حلقة اتصال بين الادارة الفرنسية والجزائرية . وتتشكل هذه المكاتب مــن ضابط برتبة ملازم ، وقاضي يعرف تقاليد البلد ، واثنين من الكتبة أحدهما فرنســي والآخر جزائري . وقد كانت هذه المكاتب العربية التي بلغ عددها أربعين مكتبــا متولدة عن الأفكار الميكيافيلية للاستعمار ، ووسيلة من الوسائل الرهيبة للجوسســة ونشر الوشاية والقمع والتحذيب [1] وفي هذا الصدد يقول الأستاذ أحمد محيــو :

((... كانت تلعب دورا قمعيا (حفظ النظام ، العدل ، استيفاء الضرائــب ، احصاء السكان والاستخبارات) رغم انها كانت أحيانا تدافع عن الجزائريين ضــد تعديات المستعمرين)) [2] ، ومهما يكن من أمر ، فان هذه المكاتب العربيـــة تشبه كثيرا تنظيم الأقسام الادارية المتخصصة S.A.S وكذلك الأقسام الاداريـــة الحضرية S.A.U [3] التي ظهرت في أواخر الخمسينات . وسنرى في المرحلـــة الثالثة ما قامت به هذه المكاتب اللعينة ضد أبناء الشعب الجزائري .

وكانت هذه الأعمال المجحفة والأعباء الثقيلة على كاهل السكان ، هـــي التي دفعت بالشعب الجزائري الى اعلان الثورة ورفع السلاح ضد هذا الاستدمـــار الغاشم عام ١٨٤٨ الميلادي . مما جعل فرنسا أن تلجأ الى سياسة الدمـــج الخيالية التي حولت فيها الأقاليم المدنيـــة الى عمالات Départements وذلـــك بموجب القرارين المؤرخين في ٦ و ١٠ / ١٢ / ١٨٤٨ ، ثم أعقب ذلك تكوين مجالـــس عامة منتخبة في هذه العمالات . وهنا ظهرت " سياسة الربط " أي ربط الادارات الفرنسية بالجزائر بمختلف الوزارات الفرنسية التي أصبحت تمارس سلطاتها على الجزائر بدلا من وزارة الدفاع التي كانت منفردة بهذه الصلاحيات . أما الأقاليم العسكريـــة فقد بقيت خاضعة للمكاتب العربية بطريقة غير مباشرة واستمرت في العمل بتوجيه مـــن ضباط جيش الاحتلال .

---

(١) ـ النظام البلدي في الجزائر ، الجزائر : وزارة الثقافة . مطبعة السياحة ، عام ؟ ، ص ٦ .

(٢) ـ أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٢٤ .

(3)-Chabane Benakezouh, OP. Cit, P88...91.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد ، بل راحت السلطات الفرنسية تعمل جاهدة على طمس الشخصية الوطنية ودمجها في الشخصية الفرنسية ،وتحقيقا لهذا الهدف ،قررت الامبراطورية الثانية الغاء منصب الحاكم العام وتعويضه بوزارة كاملة أطلقت عليها اسم " وزارة المستعمرات والجزائر " التي اسندت للأمير جيروم بونابرت . ولكن المقاومة الثورية للشعب الجزائري أجبرت نابليون الثالث الذي زار الجزائر مرتين في بداية الستينات وفي منتصفها ، أن يعيد النظر جيدا في هذه السياسة الاندماجية الفاشلة . وفي نهاية الأمر،خرج بفكرة سياسية غريبة حيث دعى الى سياسة " المملكة العربية " (١) Le Royaume Arabe التي تضم الفرنسيين والعرب معًا . كما حاول أن يعتمد على وسائل الاغراء والتظاهر باتخاذ اجراءات ادارية براقة للتخفيف من مركزيتها الشديدة وذلك كتحديد مساحة أرض المعمرين الكبار التي حددها القرار القنصلي المؤرخ في ١٨٦٣/٠٤/٢٢ ومنح حق العمل بفرنسا (أي الهجرة) وكسب الجنسية الفرنسية ،وتشكيل مجلس نيابي مختلط يمثل فيه أبناء الجزائر بنسبة الربع.

أما اذا انتقلنا الى النظام البلدي ،فنجده قد ظهر في فرنسا بموجب قانون ١٨٨٤/٢/٤ ليصبح في عام ١٩٥٧ قانون الادارة البلدية ، الذي كان يطبق على ٣٨ ألف بلدية فرنسية منها ٢٤ ألف بلدية كانت كثافتها السكانية لا تتجاوز ٥٠٠ ساكن ،وهناك بعض البلديات التي لم يتجاوز عدد سكانها ٥٠ شخصًا .

إن قانون الادارة البلدية المتعلق بالتنظيم البلدي ،انعكس بدوره على الأدارة البلدية في الجزائر ،سواء في نظام البلديات ذات الصلاحيات التامة Communes de plein exercice أو في نظام البلديات المختلطة C. Mixte أو في نظام المراكز البلدية ، وسنرى ذلك بالتفصيل في المرحلة الثالثة .

---

(١) ـ للمزيد من المعلومات حول الموضوع راجع أطروحة :

- Anissa Lazib ,Le Royaume Arabe, Ideologie et réalité coloniale, memoire de D.E.S, Université d'Alger, Institut de droit et des sciences administratives , 1973 .

إن المراحل الأساسية التي مرت بها البلدية ذات الصلاحيات التامة التي تعتبر قمة أنواع البلديات، هي ثلاث: [١] المرحلة الأولى تمتد من ١٨٣٠ الى ١٨٤٧ التي مهدت لميلاد تنظيم بلدي في اطار عدم التركيز. أما المرحلة الثانية فتمتد من ١٨٤٧ الى ١٨٦٦ والتي تركزت أساسا حول توسيع مبدأ الانتخاب في الادارة البلدية في اطار السياسة العامة للتمثيل . وأخيرا هناك مرحلة ١٨٦٦ الى ١٨٧٠ التي تدعمت فيها البلدية ذات الصلاحيات التامة وهذا تمشيا مع القرار الصادر في ١٨٦٦/١٢/٢٧ وسياسة نابليون الثالث .

وبعد انهزام فرنسا وسقوط الامبراطورية الثانية، جاءت الجمهورية الثالثة التي نشأت في سطح السبخيات لكي تعيد الاعتبار للادارة المدنية على حساب الادارة العسكرية، وهذا بفضل الصلاحيات التي أعطيت للحاكم العام .

ولكن، سياسة تلطيف الجو ومحاولة جلب السكان الى صف فرنسا لم تحقق أية نتيجة إيجابية، لأن الفرنسيين كانوا يهدفون من وراء هذه التغييرات إنشاء ادارة قوية وقادرة على تدعيم نفوذهم واخضاع أبناء البلد اليهم . كما أن الأقلية الأوروبية بالجزائر قد عمدت الى سياسة التهجم على الجزائريين والاستئثار بالخيرات والسلطة السياسية .

---

(1) — Chabane Benakezouh, <u>OP. Cit</u>, P.45 ...51.

المرحلة الثانية : دستور عام ١٩٤٧ . (١)

بعد استيلاء الجنرال ديغول على السلطة السياسية ، والانتفاضة الثورية التي سجلها الشعب الجزائري الباسل في شهر ماي من عام ١٩٤٥ الميلادي اثر مطالبته بالحرية بعد انتصار الحلفاء ، قررت الحكومة الفرنسية أن تمس اجراءات قانونية بواسطة قانون رقم ١٨٥٢-٤٧ المؤرخ في ٢٠/٠٦/١٩٤٧ والمتضمن النظام الاساسي لاعادة تنظيم الجزائر سياسيا واداريا . وكان الهدف من هذا القانون هو امتصاص غضب الجماهير الثائرة وتمييع قضيتها السياسية وذلك عن طريق المشاركة الشكلية للجزائريين في المسؤوليات الادارية فقط .

إن المتصفح لمواد هذا القانون الجديد التي جاءت به الحكومة الفرنسية ، يجده يتمحور حول ثلاثة نقاط هي : الحاكم العام ، ثم المجلس الجزائري ، فالتنظيم المحلي للجزائر الذي يضم مختلف المجموعات السكانية . ولعل أهم تعديل أدخل على سياسة فرنسا بالجزائر في أعقاب الحرب العالمية الثانية هو توسيع اختصاصات الحاكم العام لتمتد الى السلطة الرئيسية العليا في البلاد سواء في الميدان السياسي أو الاداري فقد أصبح من حقه ممارسة السلطة التنظيمية ـ حسبما جاء في المادة الخامسة من هذا القانون ـ المتمثلة في حق اصدار اللوائح التنفيذية والموافقة على كل قانون يصدره المجلس الجزائري قبل أن يتحول الى قانون قابل للتنفيذ . كما منح سلطات الضبط القضائي التي تسمح له تعقب المجرمين وتسهيل القبض عليهم ، وهذا ما أدى الى قهر الجزائريين وتوفير الأمن للأجانب الدخلاء . الى جانب اشرافه على الدوائر المدنية التي تؤمن الادارة بصفة عامة ، عدا سلك التعليم والعدل اللذان يخضعان للوزارات المعنية بفرنسا ، ويساعده في ذلك مجلس حكومي هو بمثابة جهاز استشاري . ولكن بعد صدور قانون ٥/٠٢/١٩٥٧ الميلادي تقلص دوره ، وأنشيء منصب المفوض العام Le délégue général وهو أعلى منصب مع مساعدين للمفوض العام ، حتى شهر مارس ١٩٦٢ . (٢)

---

(1) - M.Merlo, l'organisation administratives de l'algérie, Alger, libraire ferraris, 1951.

- Henri Pellegrain, le statut de l'algérie, Alger, maison des livres, 1948.

(٢) ـ عمر سعد الله ، المرجع السابق ذكره ، ص ٣٢ .

أما بالنسبة للمجلس الجزائري ، فقد تشكل عن طريق الانتخابات المزورة التي سمحت للفرنسيين بتكوينه من ١٢٠ عضوا ، نصفه من المسلمين الجزائريين ، والباقي من أبناء الجاليات الأوربية . وفي الواقع كان هذا المجلس عبارة عن مجلس اداري وليس مجلس سياسي أو جهاز نيابي ، لأن أهم الصلاحيات المعطاة له تتمثل في منحه حق اصدار اللوائح الادارية والمالية التي لا يحق لمجلس الدولة الفرنسي أو محكمة النقض الطعن فيها بدعوة تجاوز السلطة . واذا كان لهذا المجلس اختصاصات تهم الشؤون العامة للمواطنين ، فانها بقيت من اختصاصات الحاكم العام والسلطات المسؤولة في فرنسا .

وفي شهر مارس ١٩٤٨ صدر قانون جديد ينص على دمج الجزائر وجعلها جزءا لا يتجزأ من فرنسا ! وتم تقسيمها الى ثلاثة عمالات ، يرأس كل واحدة منهم والي ومجلس على النحو الذي كان سائدا في فرنسا .

ولعل أحسن ما نقوله بهذا الصدد ما قاله الأستاذ أحمد محيو : ((.. على كل فانه نظرا لسيطرة المستعمرين وحلفائهم من الجزائريين في المجلس فقد تحول هذا المجلس ليصبح مجرد أداة من أدوات الاستعمار ، وقد نتج عن ذلك ان النظام ، وخاصة فيما يتعلق بمواد ، التي هي في صالح الجزائريين ، لم يطبق حتى على المستوى الاداري البحت)) . (١)

والسبب في ذلك لكونه لا يستمد سنده من القاعدة الشعبية الى جانب مركزيته المتشددة . وهذا ما أدى به في النهاية الى الاستغناء عنه نهائيا بالمرسوم المؤرخ في ١٢ / ٠٤ / ١٩٥٦ . (٢)

أما حول التنظيم المحلي فقد نصت المادة ٥٣ من القانون السابق ذكره أن المجموعات المحلية الجزائرية هي البلديات والعمالات ، وبذلك يفهم أن نظام البلديات المختلطة الى جانب التنظيم الاداري الخاص بالاقليم الجنوبي من البلاد الخاضع للحكم العسكري قد ألغي . الا أنه في الواقع ،

---

(١) — أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٢٩ .

(٢) — Robert Aron, les origines de la guerre d'Algérie, Paris, Fayard, 1962, P. 178.

بقي الوضع على ما هو عليه حتى بداية حرب التحرير في عام ١٩٥٤ الميلادي، فعلى مستوى العمالات الثلاث، كان على رأس كل منها محافظ Préfet ومجلس عام يمثل فيه المسلمون نسبة النصف، وهو تمثيل شكلي لا غير.

أما نوع البلديات التي كانت سائدة في هذه الفترة فهي: بلديات كاملة الصلاحيات وهي آهلة بالسكان الأوربيين والتي تخضع لاحكام القانون الصادر في ٥/٤/١٨٨٤ الميلادي، وهو القانون الذي تحصلت بمقتضاه الجالية الأوربية على ميزات سياسية واقتصادية واجتماعية، وقد بلغ عددها في احصائية عام ١٩٠٢ الميلادي ٢٩٢ بلدية ذات الصلاحيات يسكنها ٢ مليون نسمة (١) وفي عام ١٩٥٦ ارتفع عدد البلديات من هذا الصنف فبلغ ٢٢٣ بلدية كاملة الصلاحيات (٢)

أما البلديات المختلطة، فهي بلديات تتواجد بها نسبة، كبيرة من الجزائريين والأوربيين، وتدار من طرف موظف معين من جانب ادارة الاحتلال، يطلق عليه اسم متصرف مكلف بالمصالح المدنية، وله أعوان ولجنة بلدية مختلطة الى جانب القياد المكلفين بمهام الدوار وممثلي الجماعة. ثم هناك مراكز بلدية تم انشاؤها في عام ١٩٣٧ الميلادي، الا أن صلاحياتها محدودة بالرغم من أنها لا تخضع لوصاية القايد وتدار من قبل الجماعة ورئيس منتخب. أما عدد البلديات المختلطة فقد كان عددها حسب احصاء ١٩٠٢ الميلادي ٧٨ بلدية يقطنها ٣،٠ مليون نسمة. (٣) وبقي العدد على ما هو عليه حتى عام ١٩٥٦ الميلادي، أما عدد المراكز البلدية فكان يبلغ ١٦٤. (٤) وفي النهاية هناك أراضي الجنوب الخاضعة للادارة العسكرية.

---

(1) _ Robert Arcp, OP. Cit, P.178.

(2) _ Chabane Benakezouh, OP. Cit, P78.

(3) _ M.Merlo, OP.Cit, P.155.

(4) _ Chabane Benakezouh, Op. Cit, P.78.

المرحلة الثالثة : التنظيم الاداري من عام ١٩٥٦ الى عام ١٩٦٢ .

ان هذه المرحلة الثالثة من تاريخ الاحتلال الفرنسي ، كانت مرحلة جد حاسمة ومتغيرة ، انعكست آثارها على التنظيم الاداري والسياسي لمغرب ـــــــي الجزائر . والعامل الأساسي في كل ذلك هو اندلاع ثورة الفاتح من نوفمبر ١٩٥٤ .

ومن هنا نجد الادارة الفرنسية قد احجمت عن ادخال اصلاحات ادارية على المستوى المركزي واللامركزي في آن واحد ، حتى تمتص غضب الجماهيـــــــــر الثائرة التي عزمت كل الحزم على دحض وازالة هذا الاغتراب الاداري . لكنها قـــد حاولت ادخال اصلاحات هامشية تعطي إنطباعًا بأنها ترغب في الاستجابة للمطامـــح الجزائرية . وفي هذا الاطار ، قامت فرنسا باجراءات أولية تمثلت في حل المجلـــس الجزائري ونقل صلاحياته للحاكم العام . ثم لجأ المشرع الفرنسي الى تقنيـــــــن نظري لم يطبق قط وهو قانون ١٩٥٨/٠٢/٥ ، الذي قسم الجزائر الى خمسة أقاليم على رأس كل منها السلطات التالية : ممثل للسلطة المركزية (الحكومـــــة الفرنسية) ، ثم جمعية اقليمية منتخبة من قبل هيئة انتخابية واحدة وبالتصويـــــت العام ، فحكومة اقليمية ، وأخيرًا مجلس اقليمي .(١)

وبالاضافة الى ذلك ، فان السلطات المركزية كانت ممثلة بمنـــــدوب حكومة الجمهورية في الجزائر وهو المندوب Le delégue ثم ولاة العمـــــالات les Préfets ونوابهم les sous préfets ، الى جانب الأقسام الاداريـــــة المتخصصة S.A.S والاقسام الادارية المدنية S.A.U التي أنشئت فـــي عامـــي ١٩٥٥ ــ ١٩٥٦ وهي تشبه المكاتب العربية القديمة ، سواء من حيث تسييرهـــا من طرف قادة عسكريين أو من حيث طرلها محل السلطات الادارية المختصـــة التي تفرغت خصيصا لدحض وتطويق جيش التحرير الوطني .

أما على المستوى اللامركزي ، فحاولت الادارة الفرنسية أن تأتي باصلاح اداري حول العمالات والبلديات وذلك ابتداء من ١٩٥٦/٠١/٢٨ الميلادي الـى غاية اصدار المرسومين رقم ٥٦ ــ ١٢٨٢ ، و ٥٦ ــ ١٢٨٦ الصادران في ١١/١٧/ ١٩٥٩ اللذان تضمنا ارتفاع عدد العمالات من ٦ الى ١٥ عمالة . وقد كان هـــذا

(١) ــ أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٢١ .

التقسيم على أساس ثلاثة مناطق هي : المنطقة الشمالية وتضم عمالات تلمسان، وهران، مستغانم، الشلف، الجزائر، التيطري، سطيف، قسنطينة، عنابة. ثم هناك منطقة الهضاب العليا وهي عمالات معسكر، تيارت، المدية، باتنة وأخيرا منطقة الصحراء التي تضم عمالتي الساورة والواحات. (١)

وبذلك يصبح عدد المناطق الكبرى ثلاثة مناطق تضم خمسة عشرة عمالة - ويجدر بنا أن نشير الى أن التنظيم الاداري لعمالة الجزائر الكبرى قد حددها مرسوم رقم ٥٩ - ٣٢١ المؤرخ في ٢٤/٠٢/١٩٥٩ الذي ألحق الضواحي بالمدينة، وقسمت مدينة الجزائر وضواحيها بموجب هذا المرسوم الى عشرة دوائر تنتخب كل منها عددا من مستشاريها البلديين الذين لهم الاختيار في ترشيح رئيس دائرتهم، علما بأنه وقتيا يعين ولا ينتخب، وبالاضافة الى ذلك فان المرسوم السابق ذكره أكد على إلحاق أحد عشر بلدية بمدينة الجزائر الكبرى، ويكون تسيير المدينة بمتصرف عام المعين بمرسوم الى جانب المجلس البلدي المنتخب والبالغ عدد أعضائه ٧٥ عضوا، علما بأن تقسيم المدينة هو عبارة عن دوائر حضرية مستقلة. ثم جاء مرسوم رقم ٦٠ - ١٦٣ المؤرخ في ٧/٠٢/١٩٦٠ الذي غير المرسوم السابق واعتبر رؤساء البلديات بالدوائر معينين من الجهات الوصية. (٢)

أما حول التنظيم الاداري والقانوني للدائرة، فاعتبرها المشرع الفرنسي مجرد كيان اقليمي يلجأ اليه في التقسيم التقليدي للعمالات، ولا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حسبما جاء في المرسوم رقم ٥٦ - ٦٤١ الصادر في ٢٨/٠٦/١٩٥٦، وهذا الوضع المتهلهل لمركز الدائرة جعل الكثير يطالبون بالغائها. وقد كانت النتيجة لهذا التنظيم الجديد، هي تقليص اعدادها بالرغم من المرسوم الصادر في ٢٠/٠١/١٩٦١ الذي حث وطالب بتكوين مجلس للدائرة يضم شيوخ البلديات والمستشارين العامين التابعين لرئيس الدائرة، مع توسيع السلطات القانونية لرئيس الدائرة كتمثيل الدولة وحق الوصاية عن البلديات

(١) - Chabane Benakezouh, OP. Cit, P. 107.

(٢) - Paul Delouvrier, Rapport sur l'activité de l'administration en Algérie au cours de l'année 1959, Alger, Imprimerie Baconnier, Avril 1960, P.40.

وتنشيط الحياة الاقتصادية في ظل مخطط قسنطينة (*) ... الخ ، وكان عدد الدوائر في عام ١٩٦١ الميلادي ٩١ دائرة .

أما اذا انتقلنا الى التنظيم البلدي ، فنلاحظ بأنه وقع اصلاح اداري بالنسبة للبلديات ، ويرمي في الأساس الى المشاركة الظاهرية للمسلمين في عملية الانتخابات التي امتدت من ١٩ الى ٢٥/٠٤/١٩٥٩ ، حيث تهدف الى اصلاحين هما : الاصلاح البلدي عن طريق قرار ٢٨/٠٦/١٩٥٦ الميلادي الذي الغى بدوره ٧٨ بلدية مختلطة و ١٥١ مركز بلدي ، وفي ظرف شهور تم تعويض ذلك ب ١١٠٧ بلدية تخضع للقانون البلدي الفرنسي ، ثم ارتفع العدد ليصبح ١٤٨٤ بلدية موزعة على منطقة الجزائر ب ٤٢٥ بلدية ، ومنطقة وهران ب ٤٢٤ بلدية ، ومنطقة قسنطينة ب ٦٣٥ بلدية ، علما بأن المنتخبين لا يتجاوز عددهم ١٢١٦ منتخب . أما الاصلاح الآخر فيتعلق بتشريع موحد لجماعة الناخبين رجالا ونساء وذلك بقرارين صادرين في ٢٨/٠٦/١٩٥٨ و ٣/٠٧/١٩٥٨ ، والهدف منهما هو تقريب الادارة من المواطنين (١) .

ومن هنا راحت الادارة الفرنسية تعتبر عام ١٩٥٩ الميلادي هو عام تحول وتغيير جذري لتحضير المستقبل الزاهر للجزائر المتخلفة ، والسبب في ذلك كما يرى كاتبها يعود الى المشروع الاقتصادي والاجتماعي الذي أطلق عليه اسم مشروع قسنطينة المدعم بالتصريح السياسي الصادر في ١٦/٠٩/١٩٥٩ . (٢)

وفي هذا الاطار تكونت لجان عمل للاصلاح الاداري في الجزائر فكانت أولها لجنة ديماري Desmorets بقرار صادر في ١٩/٠٢/١٩٦٠ الميلادي

(*) - في ٣/١٠/١٩٥٨ ألقى رئيس الجمهورية الفرنسية خطابا بمدينة قسنطينة يعرض فيه مشروعه الخماسي الممتد من ١٩٥٩ الى ١٩٦٢ ، والذي يهدف كما يزعم الى انقاذ البلاد من كابوس الفقر والتخلف ، حيث يزداد الانتاج الى ٥,٥ ٪ ويتم توفير ٤٠٠ ألف وظيفة للبطالين الى جانب توزيع ٢٥٠ ألف هكتار من الاراضي للفلاحين مع بناء ٢٢٠ ألف مسكن وبجوارها ٢٠٠٠ قسم للتدريس الخ ... للمزيد من المعلومات راجع في ذلك :

(1).- Paul Delouvrier, OP. Cit, P.93.

(2).- Paul Delouvrier, Ibid, P.73.

ثم لحقتها لجنة ديشـــمر Deschamps المتكونة في ١٠/٠٥/١٩٦٠ الميلادي وكلها ترمي الى ايجاد ادارة مركزية ولا مركزية في آن واحد تخدم مشروع قسنطينة بتوجيه من اللجنة العامة بالشؤون الجزائرية • (١) وفي يوم ٢١/٠٢/١٩٦١ حاول الجنرال ديغول بمراسيمه الخمسة أن يزيد في عملية تنمية الادارة تحت الوصاية الفرنسية ولكن المحاولة باءت بالفشل الذريع أمام الضربات القوية للثـوار، وهكذا استطاعت الجزائر أن تنزع حريتها واستقلالها السياسي بقوة الســلاح والبارود •

والخلاصة التي نستنتجها من هذه الحقبة التاريخية • أن معظـم الدراسات الجزائرية المتواضعة التي لها صلة بالموضوع ،ترى وتؤكد أن التنظيـم العام للهيكل الاداري كان تنظيما مركزيا بيروقراطيا مغلقا في خدمة جهـــاز الادارة الفرنسية • ولكن ، النتيجة التي لا يعيرها أي اهتمام الحديد مـــن الناس لسبب أو آخر في الاحتفاظ بهذا التنظيم على مستوى أجهزة الادارة الجزائرية الحالية • أن هذا التنظيم الفرنسي قد وضع بقصد التحكم فـــي الجزائريين وإبقائهم تحت السيطرة الاستعمارية • ولهذا كان من المتوقع أن تتخلص الجزائر في العهد الجديد من هذه الترتيبات والاجراءات التي كانت تسيــــر عليها الادارة الجزائرية في عهد الاحتلال وإدخال ترتيبات جديدة تتماشـــى ومبدأ خدمة المواطن الجزائري بدلا من التحكم فيه • ولعله من السهل الملاحظة بأن الأجهزة الادارية الجزائرية لم تتطور ولا زالت ميدانا خصبا لتطبيـــق الاجـــراءات البالية التي لا تتماشى وروح العصر •

---

(1)-Jean Morin , Rapport sur l'activité de l'administration en Algérie au cours de l'année 1960,Alger,Imprimerie Baconnier, Mai 1961,P.30-31.

في عهدي الثورة والاستقلال

بادئ ذي بدء لا يمكن أن نتطرق لهذه الفترة من استقلال البلاد دون الاشارة للادارة أثناء حرب التحرير الوطني - ولو بشكل مختصر - وكذلك للوثائق واللجان التي انبثقت عن قيادة حزب جبهة التحرير الوطني ، لأن تلك الاجراءات رغم بساطتها في مجال تنظيم البلاد كان لها انعكاس كبير على مجرى الأمور خاصة في المرحلة الأولى من الاستقلال السياسي التي امتدت الى منتصف الستينات . وبعبارة أخرى لا يمكن أن نفهم حقيقة الادارة الجزائرية دون أن نتطرق الى الجوهر السياسي المتمثل في المواثيق الثورية والمجهودات الفعالة التي بذلت في بداية التنظيم الاداري والسياسي للجزائر ، لأن ذلك التنظيم هو النبراس الذي أضاء لنا الطريق في كثير من الأمور . وقبل البداية في ذلك يجدر بنا أن نشير الى أهم الأحداث الوطنية والاصلاحات الادارية الهامة التي حدثت في هذه الفترة التاريخية والتي لها صلة وثيقة بموضوعنا ، تاركين الجوانب الأخرى لدراسات متخصصة .

كذلك ، عندما نحاول أن نؤرخ للادارة الجزائرية ، لا يجوز أبدا أن نتغافل عن الفترة الأولى من الاستقلال السياسي للبلاد (*) ، حتى لا تقع طفرة أو فجوة في تاريخ الجزائر قد يتحمل نتائجها جيل الاستقلال . ومن هنا حاولنا أن نقسم فترة الاستقلال الى فترتين ؛ فترة تمتد من عام ١٩٦٢ الى عام ١٩٦٥ ، وفترة ثانية تمتد من عام ١٩٦٥ الى غاية نهاية السبعينات ، وسنرى ذلك فيما بعد .

لقد نشأت الى جانب الادارة الفرنسية في عهد الاحتلال ادارة وطنية منافسة وموازية لها رغم امكانياتها المتواضعة ، وذلك بقصد ازالة الاغتراب الاداري الذي عانى منه الشعب الجزائري طيلة قرن وربع قرن ، وخلق ادارة جزائرية تعبر عن آماله وآلامه .

(*) - من خلال تصفحي لبعض الكتابات الجزائرية التي تتناول تاريخ الجزائر من الناحية الادارية ، لاحظت أن هناك اهمالا لهذه الفترة من استقلال البلاد ، وكأن لم يتم أي حدث هام يتطلب انتباه الباحثين والدارسين في مجال الادارة بصفة عامة والاصلاح بصفة خاصة ، وربما السبب في ذلك يعود الى حساسية هذا الموضوع من الجانب السياسي .

فبعد الانتفاضات الشعبية الواسعة النطاق في أرجاء القطر ، وكذلك الحركة الوطنية بقيادة حزب الشعب الجزائري ، اندلعت ثورة الفاتح من نوفمبر ١٩٥٤ بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني ، فأعلنت الأمانة للجنة الثورية للوحدة والعمل على الكفاح المسلح حتى النصر أو الاستشهاد ، وتنظيم العمل الثوري بين أعضاء اللجنة ، ففريق تولى الشؤون الداخلية أي تنسيق النضالات عسكريا وسياسيا ، وفريق آخر تولى مهمة الشؤون الخارجية أي تنشيط الناحية الدبلوماسية والعسكرية المتمثلة في التأييد الدبلوماسي وتدويل القضية الجزائرية مع توفير الذخيرة والأسلحة من الخارج .

وظل العمل الثوري بهذه الطريقة الى أن انعقد مؤتمر وادي الصومام في ١٩٥٦/٠٨/٢٠ بولاية بجاية ، الذي انبثقت عنه قرارات سياسية وادارية معتبرة - تصلح أن تكون دراسة موسعة لأهل الاختصاص - وكان جدول المؤتمر يتضمن عدة نقاط من بينها أسباب الاجتماع وأهدافه ، ثم تلاوة التقارير الخاصة بالمناطق ، وبرنامج العمل والمناشير الثلاثة ، ثم التوحيد المتمثل في الناحية التنظيمية والعسكرية والادارية (الادارة ومجالس الشعب) ، الى جانب مواضيع أخرى تتعلق بجبهة وجيش التحرير الوطني الخ...(١) فلقد انبثقت عن هذه الوثيقة عدة قرارات هامة من بينها انشاء مجلس وطني للثورة الجزائرية ، وكذلك لجنة التنسيق والتنفيذ التي أصبحت فيما بعد الحكومة المؤقتة وذلك في ١٩٥٨/٠٩/١٩ .(٢)

وتضمنت النقطة الخامسة من هذه الوثيقة التاريخية المنبثقة عن حزب جبهة التحرير الوطني ، عدة نقاط كمذهبها وقانونها الأساسي ونظامها الداخلي وتنظيماتها القيادية ، ثم انشاء المجلس الوطني للثورة ولجنة التنسيق والتنفيذ ثم اللجان .

---

(١) ـ للمزيد من المعلومات حول موضوع المؤتمر المذكور راجع :
ـ الوثيقة التاريخية الهامة التي قدمها أحمد بن شريف ، <u>المجاهد الأسبوعي</u> ، الجزائر ، العدد ١٠٠٣ ، ١٩٧٦/١١/٢٠ ، ص ١٤ --- ١٨ .

(٢) ـ اسماعيل السيد خميس ، <u>المرجع السابق الذكر</u> ، ص ٣٠ .
ـ علي زغدود ، <u>المرجع السابق الذكر</u> ، ص ٢٦ .

وكانت أول مؤسسة تشريعية هي المجلس الوطني للثورة الجزائرية الذي تكون من ٣٤ عضوا، نصفهم اعضاء دائمون والباقي أعضاء مستخلفون، ثم ارتفع العدد عام ١٩٥٧ الى ٥٤ عضوا. ويعتبر هذا المجلس هو السلطة العليا حيث يتولى رسم وتنفيذ السياسة العامة للبلاد وذلك بمشاركة الهيئة التنفيذية للمجلس. ويستدعي هذا المجلس للانعقاد من طرف لجنة التنسيق والتنفيذ إذا اقتضت الضرورة، أو بطلب نصف أعضائه زائد واحد، ولا يتخذ قرار منه دون حضور نصف أعضاء دائمين أو مستخلفين، ويجتمع مرة واحدة في السنة ليتفرغ لشؤون الحرب القائمة.

أما لجنة التنسيق والتنفيذ أي الهيئة التنفيذية فتتكون من خمسة اعضاء ثم ارتفع العدد ليصبح اربعة عشر عضوا عام ١٩٥٧ حيث يتم تعيين اعضائها من مختلف القطاعات العسكرية المتواجدة بالتراب الوطني. ويمكن لأي عضو منها أو جند وبموقع من طرفها مراقبة كل نشاطات تنظيماتها داخل الوطن أو خارجه أي التنسيق بين العمل العسكري والسياسي حتى تتشكل الحكومة المؤقتة وكذلك مراقبة كل التنظيمات السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية وذلك كل ثلاثة أشهر. في حين اللجان — حسب ما جاء في الوثيقة التاريخية — تتكلف لجنة التنسيق والتنفيذ بتأسيس ومراقبة لجان مختلفة يكون مقرها بالجزائر العاصمة.

أما اذا انتقلنا الى الادارة المركزية، فبعد تشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية التي حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ في شهر سبتمبر من عام ١٩٥٨ الميلادي بتونس الشقيقة، حيث تشكلت الحكومة من ١١ وزارة تمس كافة الشؤون العامة، بالاضافة الى رئيس ونائبين له. ثم تلتها الحكومة المؤقتة الثانية المتكونة من مجلس للوزراء وثلاثة نواب للرئيس وخمسة وزراء للدولة، ووزير للخارجية وآخر للاسلحة والاتصالات، ووزير للأخبار.

ثم ظهرت ادارة محلية تبدأ بالولايات وتنتهي بالأقسام، وهذا منذ يوم ٢٠/٠٨/١٩٥٦ حيث تم فيه تقسيم الولايات بكيفية منظمة — ولو أنها كانت من قبل انعقاد مؤتمر وادي الصومام — فأصبحت تشمل على ستة ولايات بعد ما كانت مناطق وهي : الولاية الأولى وهي الأوراس، والولاية الثانية هي الشمال القسنطيني، والولاية الثالثة هي القبائل، والولاية الرابعة هي الوسط الجزائري، والولاية الخامسة هي وهران، والولاية الأخيرة هي الصحراء. وكل ولاية من هذه الولايات

تخضع للتسلسل الاداري الذي يبدأ بالولاية فالمناطق ثم النواحي وأخيرا الأقسام .(١)
إذا ، بفضل هذه الأجهزة الادارية المختلفة التي شكلها جيش التحرير الوطني من مجالس ولجان وحكومات وادارات اقليمية ، كانت الادارة الجزائرية بصفة عامة في مستوى التحدي والتنظيم للادارة الفرنسية الخاصة ، حسب ما جاء في مؤتمر وادي الصومام وبرنامج طرابلس .

وبعد ان نالت الجزائر استقلالها في مارس ١٩٦٢ حاولت القيادة الثورية آنذاك أن تجد اصلاح اداري يتماشى وآمال هذا الشعب الذي عانى من الاضطهاد الاستعماري لمدة طويلة .

ففي هذه المرحلة الأولى من استقلال البلاد التي تمتد من عام ١٩٦٢ الى ١٩٦٥ ، حاولت القيادة السياسية أن تجد معادلة ملائمة تتماشى والسياسة الجديدة ، منطلقة من برنامج طرابلس وفي هذا الاطار ، تم اعداد دستور ١٠/٠٩/١٩٦٣(٢) ثم أعقبه ميثاق الجزائر في ١٦/٠٤/١٩٦٤ ، الذي كان لا يختلف عن برنامج طرابلس الا في كونه مبنيا على سنتين من الخبرة في الحكم ، الى جانب معالجته لموضوعات جديدة تتصل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد .(٣) وكل هذه المواثيق تؤكد على الاشتراكية ، والديمقراطية المتمثلة في التسيير الذاتي ، والقومية ، والمساواة والعدالة الاجتماعية ، والاعتماد على فئة الفلاحين المحرومين ، وهذا في اطار البعد الحضاري والثاني لهذا الشعب العربي المسلم .

ان هذا الاصلاح السياسي الذي يتعدى عدة قطاعات من بينها قطاع الادارة ، ليدل على النضج الثوري والبعد النظري لايجاد ادارة شعبية على الأقل في تلك المرحلة وما بعدها بقليل .

أما على مستوى الاجراءات العملية المختلفة ، فهي كثيرة ومتعددة بالرغم من قصر المدة الزمنية ، ولا يمكن أن نوردها كلها في هذا المدخل للموضوع .

---

(١) — أحمد بن شريف ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٧ .
(٢) — جريدة الشعب اليومية التي تصدر في الجزائر ، العدد ٢٢٤ ، بتاريخ ١/٧/١٩٦٢ ، ص ١ .
(٣) — محفوظ الأزرق ، نشوء الطبقات في الجزائر ، ترجمة سمير كرم ، رسالة دكتوراه دولة ، بيروت : مؤسسة الأبحاث العربية ، ١٩٨٠ ، ص ١٤٤ .

فاذا انتقلنا الى الاصلاحات المركزية ، نجد أن هناك ثلاثة حكومات عرفتها الفترة القصيرة • أولها حكومة ٢٧/٠٩/١٩٦٢ التي ضمت ١٩ وزيرا نصفهم جامعيين - ثم جاءت الحكومة التي تشكلت في ١٦/٠٩/١٩٦٣ ب ١٦ وزيرا نصفهم عسكريين والنصف الآخر من الجامعيين - أما الحكومة الثالثة والأخيرة فتشكلت في ٠٢/١٢/١٩٦٤ الميلادي وكانت تضم ١٩ وزيرا ، ثمانية منهم جامعيين وحوالي ٦ تكنوقراطيين • (١) والحدث الهام في هذه الحكومة هو تشكيل وزارة بكاملها تحت اسم " الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية " تحت اشراف الأخ سعيد عمراني ، وذلك بالمرسوم رقم ٦٤ـ٣٢٣ المؤرخ في ٢/١٢/١٩٦٤ المتضمن تعيين أعضاء الحكومة •(٢) ثم تبعه قرار مؤرخ في ١٥/١/١٩٦٥ يتضمن التنظيم الداخلي للمديريات الفرعية والمصالح الخارجية الخاصة بهذه الوزارة • (٣) كما صدر مرسوم رقم ٦٥ ـ ١٦٨ المؤرخ في ١/٦/١٩٦٥ الذي يحدد اختصاصات وصلاحيات وزير الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية (٤) وسنتعرض الى ذلك بالتفصيل في الفصل الثالث •

ويلاحظ من خلال هذه الاصلاحات على مستوى الادارة المركزية أن الحكومة حاولت أن تجد صيغة ملائمة لتجسيد اللامركزية عن طريق هذه الاصلاحات ،

---

(١) ـ مغنية الأزرق : المرجع السابق الذكر ، ص ٩٠ ـــ ٩٥ •

(٢) ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الحكومة الجزائرية ، مرسوم رقم ٦٤ ـ ٣٢٣ مؤرخ في ٢/١٢/١٩٦٤ م ، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٥ ، الصادرة بتاريخ ٢/١٢/١٩٦٤)•

(٣) ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية ، مرسوم رقم ٦٤ ـ ٣٥٢ الصادر في ٢١/١٢/١٩٦٤ ، يتضمن التنظيم الداخلي للمديريات الفرعية والمصالح الخارجية الخاصة بهذه الوزارة (الجريدة الرسمية ، العدد ٦٢ الصادرة بتاريخ ٢٥/١٢/١٩٦٤)، وكذلك العدد ١٠ ، الصادرة بتاريخ ٢/٢/١٩٦٥) •

(٤) ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية ، مرسوم رقم ٦٥ ـ ١٦٨ الصادر في ١/٦/١٩٦٥ ، المتضمن اختصاصات وزير الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية ، (الجريدة الرسمية ، العدد ٥١ الصادرة بتاريخ ١٨ جوان ١٩٦٥) •

بالرغم من الصعوبات التي عرفتهـــــا آنذاك.

أما على المستوى التشريعي فكان ميلاد المجلس التأسيسي في ١٩٦٢/٩/٢٠، الذي كان من مهامه تسلم السلطة من الهيئة التنفيذية والحكومة المؤقتة للجمهوريـــة الجزائرية . وفعلا ،تسلمها في ١٩٦٢/٩/٢٥، وبعد يوم من هذا التاريـــخ صوت المجلس على لائحة دستورية نصت في مادتها على تعيين حكومة للجمهوريـــة الجزائرية ، ثم عمد المجلس الى تعيين رئيس الحكومة الذي كون قائمة وزرائه واقترح برنامجه على المجلس لاقراره. وبعد الاعلان عن تعيين الحكومة وعن برنامجهــــا المقترح ،أكد رئيس الدولة على سيادة المجلس في اعداد مشروع دستور البلاد . واستمر العمل بالنظام المؤقت للمجلس الى غاية دخول دستور عام ١٩٦٣ الميلادي حيـــــز التنفيذ وانتخاب أعضاء المجلس الوطني عام ١٩٦٤، وفي هذه السنة عرف هــــذا المجلس تنظيم مكتبه ولجانه في المراقبة البرلمانية مما جعله يمارس مظاهر الديمقراطية مع العناية بحماية سلطة رئيس الجمهورية . (١)

أما التركيبة الاجتماعية للمجلس الوطني التأسيسي ،فكانت تشتمل علـــى ١٨ ٠/٠ من العسكريين و١٨ ٠/٠ من أصحاب المهن الحرة ، و١٤ ٠/٠ مـــن التجار ،و١٢ ٠/٠ من المعلمين ، و١١ ٠/٠ من الفلاحين ،و٧ ٠/٠ من العمـــال و١٠ ٠/٠ من الاطارات ، و١٠ ٠/٠ من الطلبة ،والمجموع الكلي للنواب هـــــو ١٩٤ عضوا . (٢)

أما اذا انتقلنا الى التنظيم اللامركزي وبالتحديد الى البلديات لكـــون النظام الولائي محدود العدد حيث لا يتجاوز ١٥ عمالة ،فاننا نجد عدد البلديـــات خلال عام ١٩٦٢ الميلادي حوالي ١٥٣٦ بلدية ،ونظرا لهروب بعض الموظفيـــن الأوربيين من البلديات ،فقد بادرت الحكومة باتخاذ بعض الاجراءات لسد هـــذا الفراغ ،كانشاء اصلاح اقليمي للبلديات بالتنسيق مع نظام التسيير الذاتي الذي أقيم في أماكن كانت شاغرة . وبفضل المرسوم رقم ٦٣ - ١٨٩ المؤرخ في ١٩٦٣/٥/١٦.

---

(١) - احمد مطاطلة ، عرض عن التجربة البرلمانية في الجزائر، محاضرة ألقيـــت في مؤتمر البرلمان العربي ، الجزائر، مارس ١٩٨١، ص ١٧ ـ ٢٠ .

(٢) - مغنيـــة الأزرق ، المرجـــع السابـــق الذكر ، ص ٩١ .

والمتضمن اعادة الحدود الاقليمية للبلديات ثم التغلب على بعض الصعوبـــات حيث تقرر تخفيض البلديات الى ٦٧٦ بلدية فقط . (١)

ثم تبعت عدة مراسيم تنظم شأن البلدية ؛ (٢) وفي نفس الوقت استفادت البلديات من تكوين لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي C.I.E.S في كل عمالـة بالأمر الصادر في ١٩٦٢/٨/٦ ثم تقرر انشاء مجالس بلدية لتنشيط القطـــاع الاشتراكي C.C.A.S.S على مستوى كل بلدية وذلك حسبما تضمنه المرسوم الصادر في ١٩٦٣/٠/٢٢ . (٣)

وفي مجال التكوين الاداري راحت الدولة تنشأ مراكز للتكوين الاداري لتوفير الاطارات الوسطى ، ثم انشاء المدرسة الوطنية للادارة لتكوين الاطـارات العليا ، وذلك ما تضمنه المرسوم رقم ٦٤ ــ ١٥٥ الصادر في ١٩٦٤/٨/٨ . (٤) الى جانب بعض المراكز المهنية والمدارس والثانويات وتطوير الجامعات .

أما اذا انتقلنا للمرحلة الثانية من الاستقلال والتي تبتـــــدأ من منتصف الستينات الى نهاية السبعينات ، وبالتحديد منذ التغيير الذي حدث في ١٩٦٥/٦/١٩ ، وتشكيل مجلس الثورة المكون من ٢٦ عضوا جلهم عسكريـــــين ، فان جميع السلطات السياسية والتشريعية قد تجسدت في المجلس الجديـــــد للثـــــورة .

وبناء على الأمر رقم ٦٥ ــ ١٨٥ الصادر في ١٩٦٥/٦/١٠ ، فان رئيس مجلس الثورة هو كذلك رئيس مجلس الوزراء ، مما يجعله يجمع بين عدة وظائف ادارية الى جانب الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة المجلس La Présidence du conseil.

لقد أعلن مجلس الثورة في بيانه عن حماية الأمن والسهر على سيــــر المؤسسات القائمة ، وذلك بعد ابعاد رئيس الجمهورية والأمين العام للحــــزب ورئيس المجلس الوطني ، وحل قيادة الحزب ، وتعطيل عمل المجلس النيابــــي وقد حل مجلس الثورة محل جميع المؤسسات السابقة وأصبح هو صاحب السيادة الى

(١) - J.O.R.A, N° 35. 31/05/1963

(٢) - J.O.R.A, N° 82. 05/11/1963
J.OR.A , N° 91. 06/12/1963

(٣) ــ للمزيد من المعلومات راجع أطروحة الدكتور شعبان بن أقوزح ، المرجـــع السابق الذكر ، ص ٨٨٦ .

(٤) ــ ج . ج . د . ش ، وزارة الداخلية ، مرسوم رقم ٦٤ ــ ١٥٥ مؤرخ في ٨ يونيــو ١٩٦٤ المتضمن انشاء المدرسة الوطنية للادارة ، (الجريدة الرسميـــة) العدد ٥٠ الصادرة بتاريخ ١٩٦٤/١١/١٧ .

غاية المصادقة على الدستور عام ١٩٧٦ الميلادي وتأسيس المجلس الشعبي الوطني عام ١٩٧٧ الميلادي . (١) من هنا كانت كل الاصلاحات في هذه الفترة التاريخية هي اصلاحات بدون مؤسسات سياسية أو تشريعية يشارك فيها الشعب مباشرة .

إن العلاقة الأساسية المميزة للادارة ما بعد عام ١٩٦٥ الميلادي هي خلق المؤسسات الوطنية واحلالها محل التسيير الذاتي . وفضلا بعد التأميمات التي عرفتها البلاد في عدة ميادين أصبح عدد المؤسسات في عام ١١٧٥ ، ٤٩ مؤسسة ، وهناك من يرى بأن هذه المؤسسات الوطنية قد ساعدت على بروز البرجوازية التقنوقراطية بتحالف مع البرجوازية الصغيرة التي استولت على الحكم . (٢) وما قانون الاستثمارات الصادر في ١٩٦٦/٦/٢٥ الا دليل قاطع على ذلك .

أما الاصلاحات الادارية التي عرفتها الادارة الاستعمارية على الصعيد المركزي ، فانها غالبا ما كانت تجري بمبادرة الادارة نفسها مما يجعلها تحتفظ الى حد ما بمظهر بيروقراطي أو تقنوقراطي . فمثلا تم انشاء اللجنة المركزية لصفقات الدولة بأمر ١٩٦٧/٦/١٧ ، (٣) كما تقرر تكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي C.N.E.S بالأمر الصادر في ١٩٦٨/١١/٦ والذي تم حله بمرسوم ١٩٧٦/١٢/٣٠ عقب تأسيس المجلس الشعبي الوطني .

---

(١) — احمد مطاطلة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣١ .

(٢) — مخنية الأزرق ، المرجع السابق الذكر ، ص ١١٨ .

(٣) — للمزيد من المعلومات راجع :

— Mohamed Djaoui, le code des marchés publics est il adapte aux taches actuelles, mémoire D.E.S , Université d'alger, Institut de droit et des sciences administratives, Mars 1976.

أما على مستوى البلديات والولايات، فصدر قانون البلدية رقم ٦٧ — ٢٤ المؤرخ في ١٩٦٧/١/١٨ (١) والذي تم تعديله بقانون رقم ٨١ — ٠٩ المؤرخ في ١٩٨١/٦/٤ (٢) . كذلك تم اصدار قانون الولاية بأمر رقم ٦٩ — ٣٨ المؤرخ في ٢٣ /١٩٦٩/٥ (٣) ثم عدل بقانون رقم ٨١ — ٠٢ المؤرخ في ١٩٨١/٢/١٤ (٤).

ثم جاء الاصلاح الولائي الجديد الذي رفع عدد الولايات من ١٥ ولاية الى ٣١ وذلك حسبما جاء في الأمر رقم ٧٤ — ٦٩ المؤرخ في ١٩٧٤/٦/٢ (٥) . والى جانب هذه الاصلاحات عرف الاصلاح القانوني بعض التغيرات وذلك كالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي صدر بموجب الأمر رقم ٦٦ — ١٣٣ المؤرخ في ٢ يوليو ١٩٦٦، ثم أعقبه تعيين أعضاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية حسبما جاء في المرسوم الصادر يوم ١٠ يونيو ١٩٧٤ الذي يتضمن تعيين أعضاء المجلس المذكور (٦) . ثم انشاء

---

(١) — ج ج د ش، وزارة الداخلية، الأمر رقم ٦٧ — ٢٤ المؤرخ في ١٩٦٧/١/١٨، المتضمن قانون البلدية (الجريدة الرسمية، العدد ٦ الصادرة ١٩٦٧/١/١٨)

(٢) — ج ج د ش، وزارة الداخلية، قانون رقم ٨١ — ٠٩ المؤرخ في ١٩٨١/٦/٤، المتضمن تعديل وتتميم قانون البلدية، (الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ الصادرة في ١٩٨١/٧/٧).

(٣) — ج ج د ش، وزارة الداخلية، الأمر رقم ٦٩ — ٣٨ المؤرخ في ١٩٦٩/٥/٢٣، المتضمن قانون الولاية، (الجريدة الرسمية، العدد ٤٤ الصادرة في ١٩٦٩/٥/٢٣).

(٤) — ج ج د ش، وزارة الداخلية، قانون رقم ٨١ — ٠٢ المؤرخ في ١٩٨١/٢/١٤، المتضمن تعديل وتتميم قانون الولاية، (الجريدة الرسمية، العدد ٧ في ١٩٨١/٢/١٧).

(٥) — ج ج د ش، وزارة الداخلية الأمر رقم ٧٤ — ٦٩ المؤرخ في ٢ يوليو ١٩٧٤، المتضمن الاصلاح الجديد للولايات، (الجريدة الرسمية، العدد ٥٥ الصادرة في ٩ يوليو ١٩٧٤).

(٦) — ج ج د ش، وزارة الداخلية، الأمر رقم ٦٦ — ١٣٣ المؤرخ في ٢ يوليو ١٩٦٦، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية (الجريدة الرسمية، العدد ٤٦ الصادرة في ٨ يوليو ١٩٦٦).

— ج ج د ش، وزارة الداخلية، المرسوم الصادر في ١٠ يونيو ١٩٧٤، المتضمن تعيين أعضاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، (الجريدة الرسمية، العدد ٤٦ الصادرة في ١٨ يونيو ١٩٧٤).

القانون الأساسي العام للعامل تحت رقم ٧٨ ـ ١٢ الصادر في ٥ غشت ١٩٧٨ (١) والذي يهدف لتوحيد قانوني الوظيفة العمومية وقانون العمل المطبق على عمال القطاع الخاص .

أما الأحداث البارزة في المجال الاداري بعد عام ١٩٧٨ فتتمثل في التغيرات المتواصلة في الجهاز الحكومي ، الى جانب التعديلات التي عرفها قانوني البلدية والولاية . تم عرض الملفات التي تهم الشعب على المجلس الشعبي الوطني وعلى اللجنة المركزية قصد اتخاذ الاجراءات القانونية والسياسية المستلزمة لذلك . كذلك لا ننسى ذلك الحدث الهام المتمثل في انشاء كتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري تابعة للوزارة الأولى وهذا في مطلع عام ١٩٨١ ، (٢) .

ونستخلص من كل ما تقدم ، ان الاصلاحات الادارية بالجزائر كانت جزئية وليست اصلاحات شاملة . وهذا الترميم أو الترقيع ــ الذي يرجع لأسباب تاريخية بالدرجة الأولى ــ لم يسمح بادخال التغييرات الجذرية والشاملة على ادارتنا الفتية حتى تلتحق بالركب الحضاري وتعبر عن تطلعات الجماهير التي تعاني من كابوس الاجراءات البيروقراطية المعقدة والاغتراب الاداري .

وبايجاز ، ان الجهاز الاداري الجزائري قد ولد في أحضان التخلف والجهل الذي شهدته الامبراطورية العثمانية ، وترعرع في أحضان عهود السيطرة السياسية الفرنسية ، ثم تقاذفته الاجراءات الفردية الارتجالية ، التي كانت السبب الرئيسي في اجهاض الثورة الادارية بصفة خاصة ، والثورة الاجتماعية بصفة عامة ابان الاستقلال السياسي .

كل هذه العوامل السياسية ـ الادارية المتداخلة أدت بوجود تركة ثقيلة ، أقل ما يقال عنها أنها لازالت حجرة عثر في مواجهة مقتضيات العصر وتحقيق التنمية الشاملة ، بل والأخطر أنها لازالت بمثابة حاجز منيع في وجه كل اصلاح اداري شامل أو حتى التفكير في الخروج من الاغتراب الاداري المتمثل في البيروقراطية المتعددة .

---

(١) ــ ج . ج . د . ش ، وزارة العمل ، قانون رقم ٧٨ ـ ١٢ مؤرخ في ٥ / ٨ / ١٩٧٨ ، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل (الجريدة الرسمية ، العدد ٣٢ ، الصادرة في ٨ / ٨ / ١٩٧٨) .

(٢) ـ راجع الملحق .

((ان عمليـــة الاصـــلاح الادارى شاقـــة وطويلـــــة
ولكن علينا أن نخطو الخطوة الأولى مهما كانت درجة صعوبتها)) .

د . الحسن يحيى ـ مجلة العلوم الاجتماعية ،
الكويت ـ يناير ، ١٩٧٧ .

من خلال هذا الفصل الأول من مبحثنا سنحاول معرفة الاطار الفكري والنظري لأصول الاصلاح الاداري ، الذي كثيرا ما يتردد على ألسنة الجميع وفي شتى المجالات والمناسبات دون فهم مدلوله العلمي الصحيح نسبيا ، ويتمثل هذا الاطار الفكري والنظري لأصول الاصلاح الاداري ، في مفهومه من حيث الاصطلاح والمعنى أولا ، ثم في مبادئه الأساسية التي تتضمن الأهداف والتخطيط والأسلوب العلمي ثانية . كما يتمثل في اهتماماته الرئيسية المتضمنة الاصلاح الشامل ورسم الاستراتيجية والشروط الضرورية لنجاحه ، مع الاشارة أيضا الى آلية الاصلاح الاداري أو ما يعرف بالمراحل الأساسية للاصلاح ، وفي آخر المطاف خصصنا موضوعين مستقلين احداهما يشمل التعاون الدولي والاستشارة الفنية للاصلاح ، وثانيهما يتضمن مشكلات أو عقبات الاصلاح الاداري .

مفهـــوم الاصـــلاح الاداري

١ ــ مصطلحات الاصلاح الاداري :

كثيرا ما يسمع المرء عدة مصطلحات تستخدم في دراسات الادارة العامة والتحديد في شأن حل المشكلات التي يتخبط فيها الجهاز الاداري دون أن يفهم مدلولاتها وأبعادها النظرية . ومن بين هذه المصطلحـــات التنمية ، النمو ، التغيير ، التحديث ، الاصلاح ، التطور ، التطوير ، التخطيـــط الاداري ، الثورة الادارية ... وهلم جرا . والسؤال المطروح هنا بالحـــاح وحدة : أي من هذه المصطلحات أقرب الى الأسلوب العلمي الصحيـــح ؟ ثم : هل أن مصطلحا سوف يحقق ما نصبو اليه من أهدافه ؟ أو بعبـــارة أدق هل يمكن القضاء على مشكلة تحديد المفاهيم ، وخلق أرضية نظريـــة محددة ومتكاملة نحو خطوات علمية وعملية في آن واحد ؟؟

أن هذه المصطلحات الجديدة والمختلفة التي ترد غالبا ، إمـــا مترادفة أو بديلة أو متممة لبعضها البعض ، وكل باحث يستعمل التعبيـــر الذي يروق له ، لانها لا تختلف من حيث الموضوع لكونها تعالج وتبحـــث في تحول ما لظاهرة من الظواهر الانسانية أو الطبيعية . وهذا ما أدى بدوره الى الغموض والالتباس في تحديد المفاهيم . وللتمييز بين هذه المفاهيم ــ دون الدخول في أعماق علم اللسانيات ــ يرى بعض الباحثين أن هناك تمييزا بين هذه المصطلحات ، فمصطلح النمو والتغير والتطور هي كلمات مشتقة من التنميـة والتغيير والتطوير . الا أن الفرق بين هذه التعابير يكمن في معيار التلقائيـــة والارادية من جهة ، ومعيار المنطقية والعقلانية من جهة أخرى . وفي هـــذا الصدد يقول الأستاذ عبد المعطي عساف : ((... فالتغيير والتنمية والتطوير مفاهيم ترتبط بعنصر الارادية المتمركزة في الكائن البشري بشكل أساســـي ، وبالتالي فان أيا يتطلب وجود طرفين متفاعلين كشرط لوجوده ، وغالبـــا ما يكون الطرفان ــ عندما يكون الحديث عن الحركة العامة الكلية ــ هما الانسان والطبيعة . أما التغير والنمو والتطور ، فقد تبقى رهينة الأحادية ، وكـــل منها يعبر عن طاقة جوانية (داخلية) فحسب ، بينما تعبر المفاهيـــم

الأولى عن طاقة جوانية - برانية)) الى أن يقول : ((... ان التغير والنمو والتطور تمثل جوهر حركة الاحياء ، أما التغيير والتنمية والتطوير فتمثل عملية التحكم في حركة الاشياء والاحياء معا ، بدفعها او ايقافها ، كدفع عجلة الانتاج أو ايقاف أو تخفيض التسارع في معدلات الاستهلاك أو الاستخدام الخ ...)) . (١)

ثم هناك معيار العقلانية والدافعية للتمييز بينهما . فالمفاهيم اللا ارادية قد تتضمن معنى التحول دون أن تحدد هل هو تحول ايجابي أو سلبي، عقلاني أو عشوائي ، بعكس المفاهيم الارادية السابقة الذكر التي تنطلق من مفهوم التحول الايجابي العقلاني فقط .

أما بعض الباحثين فيرون أن مدلول " التنمية الادارية " يقترن دوما بتنمية العنصر البشري في الادارة الى جانب تطوير وسائل العمل الأخرى. أما مصطلح " التخطيط الاداري " الذي يعد من أكثر المصطلحات تعقيدا فانه يعني العملية الادارية التي يمارسها رجل الادارة في أي منظمة وعلى أي مستوى ، كما أنه يعني عند البعض ، أن كل القرارات الادارية ما هي الا قرارات تخطيطية . ومن هنا يظهر أن هذا الاستخدام الثاني لمصطلح التخطيط الاداري مرتبط بالعمل القيادي في الدولة ، وانطلاقا من هذا المفهوم نجد أن التخطيط الاداري يستهدف أساسا خدمة الجوانب المتعددة الأخرى للتخطيط القومي الشامل . (٢)

أما مصطلح " الثورة الادارية " (٣) فلا يستعمل كثيرا في هذه المجالات وربما يعود ذلك الى التذمر الذي أصاب الجهاز البيروقراطي بإدارتنا . علما بأن الثورة في أي مجال تعني علم التغيير الجذري .

فبعدما عرفنا كل هذه المصطلحات بشيء من الاقتضاب ، نعود الآن الى مصطلح " الاصلاح الاداري ". لقد ظهر هذا الاصطلاح في منتصف الخمسينات ، وبالتحديد في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية الذي انعقد في اسبانيا عام ١٩٥٦ ، مما يبين لنا أن المصطلح منشأة الاصلي مرتبط بالفقه الغربي وبأدبيات الادارة الغربية .

---

(١) - عبد المعطي عساف ، " آراء في التطوير الاداري " المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالاردن ، عدد ٣ ، بتاريخ أكتوبر ١٩٨٠ ، ص ٨٥ - ٨٦ .

(٢) - أحمد رشيد ، الاصلاح الاداري ، القاهرة : دار المعلم للطباعة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٠٦ .

(٣) - نبيه نسيف الأيوبي ، الثورة الادارية ، القاهرة : مطابع الأهرام ، يوليو ١٩٧٧ ، ص ١ .

ولكن ،السؤال المطروح لماذا وقع الاختيار على هذا المصطلح دون المصطلحات المذكورة آنفا ؟

في الحقيقة ، ان الدوافع التي دفعتني لاختيار هذا المصطلح دون غيره من المصطلحات السابقة الذكر، رغم التقاطع الواضح بمصطلح " التطوير الاداري " من حيث مدلوله الشامل وغطاء المعنوي ، فذلك يعود الى عدة عوامل نلخصها فيما يلي : أولهما ، أنه من أكثر المصطلحات شيوعا في الثقافة الادارية المعاصرة بعكس المصطلحات الأخرى وخاصة منها مصطلح التطوير الاداري، وهذا ما يساعدنا لا محالة في ربح عامل الزمن وتخطي معركة المفاهيم المعقدة، التي لا تزول الا بالدخول في تجربة الاصلاح الاداري . ثانيهما ،لكونه مصطلحا محددا ودقيقا في تغيير موضوع من المواضيع الثابتة ؛[1] وهذا ما تفتقر اليه الـدول المتخلفة التي تعيش في عالم التجريد والعموميات . والأهم من كل، لكونه أكثر المصطلحات التي لها صلة بالتطوير الاداري ؛[2] ولو أن هناك اختلافا في النظرة الشمولية لأي تغيير ،باعتبار أن مصطلح أخذ من الغرب دون تكييفه مع الواقع العام لكل بلد .

كل هذه العوامل ، دفعتني لاختيار هذا المصطلح دون غيره من المصطلحات الأخرى ،مع محاولة الأخذ بالجوانب الايجابية فيه وتكييفه تبعا لظروف الواقع المعاش في دولنا النامية .

٢ ـ المفاهيم الأساسية للاصلاح الاداري عبر الأطوار التاريخية :

بعد توضيح أسباب اختيارنا لمصطلح الاصلاح الاداري وفترة ظهوره في مطلع النصف الثاني للقرن العشرين ،يجدر بنا الآن أن نتعرض لمفاهيمه وتعاريفه وخاصة أنها متعددة ومختلفة . ولعل أكبر مشكلة تواجه الباحث عند الخوض

---

(١) ـ أحمد رشيد ،المرجع السابق الذكر ،ص ٧ .

(٢) ـ للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع :
ـ عاصم الأعرجي ، " نظم وأساليب وبرامج التنمية الادارية " مجلة التنمية الادارية ،الصادرة بالمركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري ببغداد ، عدد ٤ ،بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٧٦ ، ص ٤١ .
ـ عبد المعطي عساف ،المرجع السابق ذكره ،ص ٤٦ .

في هذا الموضوع هي مشكلة عدم الاتفاق على تعريف دقيق وممكن التطبيق في آن واحد ويعكس المقصود من الاصلاح الاداري . وقبل الدخول في تحديد هذه التعاريف ينبغي أن نشير الى أن مفهوم الاصلاح الاداري لا يعني بالضرورة استعمال كلمة الاصلاح الاداري نفسها وخاصة اذا ما علمنا أن الاصلاحات الادارية ظهرت مع ظهور الادارة واستعمال الانسان لهذه الاداة بقصد تحقيق الرفاهية والازدهار للبشرية جمعـــاء .

وباختصار ، فبالرغم من تعدد التعاريف بشأن مفهوم الاصلاح الاداري ، فانني سأقتصر على ذكر مجموعة صغيرة ومعبرة من التعاريف وتسهيلا لمهمتنا فقد قمنا بتقسيم التعاريف الى قسمين معبرين عن مدرستين هما : المدرســـة الانجلو سكسونية باعتبارها من المدارس المختصة وذات التجربة الواسعة في حقــل الادارة . ثم المدرسة الأوربية الناشئة التي يتزعمها مجموعة من الأساتذة العرب الذين عند هم إلمام كبير بقضايا التطور الاداري الأوربي .

وقبل أن نتطرق الى هتين المدرستين ، نشير أن التعريف المتعارف عليه دوليا هو الذي عرفه العلماء المشاركون في المؤتمر الدولي العاشر للعلـــوم الادارية المنعقد باسبانيا عام ١٩٥٦ ، وخلاصته أن الاصلاح الاداري يعني فـــي التطبيق ((سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي ابتداء من اعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية الى التغييرات البسيطة في أساليب انجاز العمل بالمصالـــح والوزارات)) . وعليه ، فالاصلاح الاداري بهذا المفهوم هو بمثابة تنظيم للادارة التنفيذية من شأنه أن يحقق تحسينا في الأجهزة الادارية للدولة يجعلها أكثـــر مقدرة وفاعلية في تنفيذ السياسة العامة [(١)]. وبكلمة مختصرة ، فهو يعني احداث تغييرات مستمرة في هيكل تنظيم الدولة ، علما بأن المفهوم التغييري هذا يجعــل من الثقافة الادارية الغربية تتصف بصفة أساسية هي التجريبية والبراجماتيــــة (أي النفعية) . ولذا فالتنظيم الاداري في الدول الغربية يقوم على دعامتيـــن أساسيتين : أولهما ، اقامة الهيكل التنظيمي بمفهومه الستاتيكي (أي الثابــت) ، وثانيهما ، اعادة بناء الهيكل التنظيمي بمفهومه الديناميكي (أي الحيوي) [(٢)] .

---

(١) ـ أمين عبد الهادي حمدي ، الادارة العامة في الدول العربية ، القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٥ ، ص ٣٢٢ .

(٢) ـ أحمد رشيد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٧ ، ٨ .

من هنا راح البعض من الاساتذة في الجامعات الانجليزية يستعملون مصطلح ومفهوم الاصلاح الاداري بمعنيين ؛ المعنى الأول يتضمن التغيير الاداري أي التعديلات والممارسة التي تحدث ضمن الوحدات الادارية وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع . والمعنى الثاني يرادف كلمة التحديث في البلدان النامية ،أي نقل تكنولوجية الادارة الغربية الى هذه البلدان عن طريق الاشارات المتكونة والمقتنعة بالتكنولوجية الغربية . ولكن المفهوم المتبني هو مفهوم المؤسساتية institutionalisation الذي طرحه الكاتب صموئيل هانتقتن Sannuel Huntigton وهو يقول : ((... ان ما يميز البلدان المتخلفة عن البلدان النامية هو وجود مؤسسات سياسية قادرة على تقديم شيء ملموس للصالح العام)) (١) لذا فالحكومات المتقدمة هي الحكومات التي تحكم بفعالية من خلال المؤسسات السياسية ، وهنا يجب التمييز بين التنمية والتحديث ، فهذا الأخير يتطلب تغيير الجو أي المحيط والنفسية . لذلك ما قد يسهم في تقوية الشروط للتحديث قد لا يسهم في تقوية المؤسسات في عملية الانتقال ، وعلى هذا فان ضعف المؤسسات هو السمة الأساسية للعملية الانتقالية . والانتقال من مرحلة التخلف الى مرحلة التقدم يتطلب تأسيس مؤسسات قوية ،وهذا بدوره يتطلب دراسة أنماط الحكومات القائمة والقوى السياسية المبنية عليها ، كالقيادة المهيمنة والعسكرتارية والأحزاب والنخبة البيروقراطية . والغريب في الأمر بأن القوى السياسية التي تكثر من وعودها البراقة بالعمل لتحقيق التنمية السياسية هي أقل تأييدا للاصلاح الاداري ،والعكس صحيح ،اذ أن الحكومات التي لاتقدم وعودا كثيرة بالتنمية السياسية هي التي تقدم كثيرا للاصلاح الاداري. (٢)

فعلى سبيل المثال ،لو ألقينا نظرة على تاريخ الاصلاح الاداري في بريطانيا ،لوجدنا أن اللجان ذات الطابع الفني والسياسي معا ،هي التي تشرف على عملية الاصلاح الاداري بعد دراسة مستفيضة ونقاش طويل من كافة المؤسسات المعنية . وما تقرير لجنة فولتن التي تكونت عام ١٩٦٦ واستمرت في عملها حتى عام ١٩٧١ وذلك لدراسة الأوضاع التنظيمية للخدمة المدنية، (٣) الا مثال حسي على ذلك .

---

(1) - A.F. Leemans, Editor, <u>The Management of change in government</u>, the Hagne, Martinus Nijhoff, 1976, P.100 .

(2) - A.F. Leemans, Editor, Ibid, PP. 99...101.

(٣) ـ أحمد رشيد ، <u>المرجع السابق الذكر</u> ،ص ٩ .

أما حول المدرسة العربية الناشئة حول الاصلاح الاداري، فهي لازالت في طور النمو، ومن واجبنا أن نتكلم ولو بايجاز عن بعض العلماء الذين يرجع اليهم الفضل في طرق هذا الموضوع من قبل .

ان من بين علماء العرب المسلمين الذي حاول أن يتطرق الى موضوع الاصلاح الاداري هو ابن تيمية ، الذي نادى باصلاح الأداة الحكومية (أي الادارة الحكومية) ، وأخرج في ذلك رسالتين احداهما " السياسة الشرعية في اصلاح الراعي والرعية " والأخرى " الحسبة ومسؤولية الحكومة الاسلامية "، وكان يأخذ بالمدخل الانساني السلوكي في تحقيق التطوير الاداري الذي ينشده في رسائله الغنية ،(١) وذلك طبقا وعملا بقوله تعالى : ((ان الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم)) .

أما الرجل الثاني فهو حامد الغزالي صاحب كتاب " البر المسبوك في نصيحة الملوك " التي لها علاقة بالارشادات السياسية والادارية للسلطان ، ويطلق عليها أصول العدل والأنصاف العشرة ، ولقد أشاد به الدكتور كلود جورج في كتابه " تاريخ الفكر الاداري "، والمبادىء التي تكلم عنها تشبه الى حد بعيد مبادىء العالم الاداري هنري نايول المعروفة .(٢)

كذلك هناك العالم علي بن محمد بن حبيب النصري المعروف بالماوردي ، صاحب المؤلفات الشهيرة ومن بينها مؤلف " الأحكام السلطانية " وهي أول دراسة علمية منهجية تعرضت لأصول الادارة الحكومية الاسلامية . وقد تطرق لعدة مواضيع حديثة العصر من بينها رئاسة الدولة (الامامة) والوزارة والديوان وأقسامه ، والحكم المحلي (في تقليد الامارة على البلاد) ، ثم دراسة الرقابة والادارة المالية ... الخ .(٣)

---

(١) ـ أمين عبد الهادي حمدي ، الفكر الاداري الاسلامي والمقارن ـ الأصول العامة ، القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ، ص ٢٣٦ ... ٢٤٧ .

(٢) ـ أمين عبد الهادي حمدي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٤٧ ... ٢٥١ .

(٣) ـ أمين عبد الهادي حمدي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٠٩ ... ٢٢٦ .

وأخيراً - والقائمة حافلة بهؤلاء العلماء – هناك العلامة عبد الرحمان ابن خلدون رائد التنظيم الاجتماعي ، صاحب كتاب المقدمة الشهيرة التي تعتبر من أهم المراجع العلمية في التنظيم الاجتماعي . ونظرا لكون الرجل يحتاج الى دراسات واسعة ومعمقة،(١) نستحسن أن نكتفي بما قاله الكاتب ارنست ديل في كتابه The Great Organizers الذي صدر في عام ١٩٦١ ، حيث اعتبره : ((مستشار التنظيم والعمل السياسي للملوك والخلفاء في افريقيا الشمالية واسبانية خلال القرن ١٤ ، كان قد ادرك في ذكاء وتألق قوي احد الشروط الأولى المنظمة للطريقة المقارنة في دراسة التنظيمات وتطور النتائج المتعلقة بها ، وربما لا يزال بعض هذه الأفكار قابلا للتطبيق العملي)) .(٢)

بعد هذه اللمحة المقتضبة لبحوث علماء العرب المسلمين في شأن الاصلاح الاداري ، نعود الآن الى بعض الكتاب المعاصرين ، الذين حاولوا أن يجتهدوا لايجاد اصلاح اداري يتماشى ومحيطهم العام حسب الامكانيات والوسائل المتوفرة لديهم . فمن بين هؤلاء الأستاذ محمد فؤاد مهنا الذي يرى أن الاصلاح الاداري هو في حقيقته مسألة تتعلق أولا وأخيرا بالتنظيم الاداري ، وذلك لأن تحقيق الاصلاح ليس له سوى وسيلة عامة واحدة وهي تنظيم الجهاز الاداري على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه . والمقصود بالتنظيم بوجه عام استخدام الطرق والأساليب العلمية لتحقيق أهداف المشروعات العامة والخاصة وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التي تبذل بأقل تكاليف ممكنة .(٣)

---

(١) – للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع :
- عبد المجيد مزيان ، النظريات الاقتصادية عند ابن خلدون ، وأسسها من الفكر الاسلامي والواقع المجتمعي ، الجزائر ، ش.و.ن.ت ، ١٩٨١ .

(٢) – أمين عبد الهادي حمدي ، الفكر الاداري الاسلامي والمقارن ، الاصول العامة ، القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ، ص ٢٥٨ .

(٣) – محمد فؤاد مهنا ، "الاصلاح الاداري في ضوء مبادئ علم التنظيم" ، مجلة العلوم الادارية : تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، عدد ١ ، بتاريخ يوليو ١٩٥٩ ، ص ١٢٥ .

وبهذا التعريف الذي قدمه هذا الكاتب العربي الى المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية ، نجد أن المفهوم الذي أتى به هذا الأستاذ لم يخرج عن نطاق المفاهيم السائدة في الغرب كما رأينا سابقا . (١) وهنا يكمن ضعف التعريف أو المفهوم مقارنة بواقع البيئة الاجتماعية التي هي مصدر كل اصلاح اداري فعال .

أما الأستاذ أحمد رشيد فقد حاول أن يعمم التعريف ولم يحصره في التنظيم فقط ، بل وحتى في أساليب العمل وسلوك المستخدمين . فقد عرف الاصلاح الاداري بأنه : ((هو عملية تغيير مقصود في عمل الأجهزة الادارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم أو في أساليب العمل أو في سلوكيات العاملين أو في كل هذه معًا)) . (٢) ثم واصل حديثه قائلا بأن هناك بعض الباحثين الذين يفرقون بين المفاهيم أو المصطلحات الثلاث (ويشير كذلك الى نفسه) ، ففي رأيه الخاص أن مدلول " الاصلاح الاداري " يقترن بنظرية التأني والاسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره . فهو أسلوب أكثر رزانة من الأساليب المتبعة عادة في تغيير وتنظيم جهاز الدولة . أما مفهوم " التنمية الادارية " فهو يقترن بتنمية واعداد العنصر البشري في الادارة وخاصة في المستويات التنفيذية أي مستويات المديرين ومساعديهم . وبمعنى آخر ان التنمية الادارية تهدف في الأساس الى تطوير وسائل العمل التي لها ارتباط وثيق بتنمية العنصر البشري . في حين ان مفهوم " التخطيط الاداري " يعني به تلك العملية الادارية الهامة التي يمارسها رجل الادارة في أي منظمة وعلى أي مستوى . فالادارة تنقسم الى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة في الواقع العملي ومنها النشاط التخطيطي وهو تحديد الأهداف واختيار الوسائل الملائمة للوصول الى الأهداف . ولهذا ، فالتخطيط الاداري هو أداة الخطة القومية العامة للدولة . ومهما اختلفت هذه المفاهيم والاصطلاحات الثلاثة ، فكلها تسعى دوما الى خلق واقامة هياكل تنظيمية فعالة لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة بأقل تكلفة وبأقصى كفاية ممكنة . (٣)

(١) _ محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق الذكر ، ص ١٢٦ .

(٢) _ أحمد رشيد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٧ .

(٣) _ أحمد رشيد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٥ ... ٧ .

وفي الحقيقة ان هذا التعريف يتماشى والتعريف الذي أتى به الأستاذ جيرالد كايدن (*) Gerald E. Caiden في كتابه " الاصلاح الاداري " . الى جانب ذلك أنه بعد مقارنته للمصطلحات الثلاثة المذكورة لم يخرج بنتيجة مستمدة من واقع التطوير الاداري الذي تتطلبه الادارة العربية ، بل إكتفى بتعريف دخيل ولو أنه مفيد من الناحية العلمية .

أما الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي فنجده يتبنى تعريف المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية ، مع التركيز على عامل البحث العلمي والفني ، ولكن بدون اعطاء أهمية كبيرة للعامل البشري في كل اصلاح اداري . ويرى أن الاصلاح الاداري يعني ((الأخذ بالاصول والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الادارية للدولة)) . (١)

ومن جهته يرى الأستاذ فوزي حبيش أن الاصلاح الاداري يجب أن يقوم على فلسفة واضحة المعالم ، محددة المعايير ، معروفة الأهداف ، وأن يسير وفقا لتخطيط معين يرمي الى تغيير أصيل في العمل وأساليبه وفي التنظيم وفي العنصر البشري وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور ، يجب أن تكون عملية مستمرة دائمة ، متجددة ، كاملة وشاملة كافة المستويات . (٢)

ان هذا التعريف الذي جاء به الأستاذ فوزي حبيش ، يحاول أن ينطلق من مفهوم الوجوبيات والحسوسيات ، أي ما يجب أن يكون عليه الاصلاح الاداري وبذلك يحاول أن يعطينا نظرة فلسفية تكاد تكون مجردة وبعيدة عن الواقع الملموس للاصلاح الاداري ، علما بأن الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري ـ كما سنرى فيما بعد ـ يتطلب رسم الاستراتيجيات العملية أكثر من تحديد معالم هذه الفلسفة المجردة على الأقل في المرحلة الأولى من عملية الاصلاح ، ولو أننا لا ننكر الدور الفعال لهذا العامل في مرحلة لاحقة .

أما الأستاذ علي السلمي ينطلق من منطلق آخر في الاصلاح الاداري ومفاده ، بأنه مجموعة من العمليات الادارية المحددة المتمثلة في خلق المناخ المادي والفكري الملائم الذي يحفز الأفراد والجماعات المتصلة بالعمل الاداري والمؤثرة فيه على بذل الجهد والارتفاع بمستوى الأداء تحقيقا للأهداف العامة

(*) ـ انه يهودي الأصل وأستاذ بجامعة جنوب كاليفورنيا .

(١) ـ ناجي البصام ، ادارة التنمية في العراق ومصر ، بيروت : دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص٢٩٩ .

(٢) ـ فوزي حبيش ، الاصلاح الاداري في لبنان ، بيروت : مطبعة دار العالم العربي ، ١٩٧٦ ، ص٧ .

التي ترتبط بتحقيقها قدرتهم على اشباع رغباتهم الخاصة وتحقيق أهدافهم الذاتية، كما أنه يعني تطوير أساليب العمل الاداري وتحديد العلاقات التنظيمية بين الوحدات المختلفة، وذلك للوصول الى مستوى من الاداء الاداري بحيث يتصف بتوفير القدرة لدى الممارسين على توزيع الموارد المحدودة بطبيعتها، والتحرف على أوجه الاستخدام غير المحدودة نسبيا ... الخ. (١)

يلاحظ من خلال هذا التعريف أن الأستاذ علي السلمي، يحاول أن يعمم الاصلاح الاداري على كافة العمليات الادارية التي تشكل جوهر الادارة ككل بما فيها الانسان الذي يعتبر الرأس المال الحقيقي للادارة . كما أنه يقترب كثيرا من المفهوم الصحيح للتطوير الاداري مع تركيزه على الجانب الاقتصادي الذي يعد المقياس السليم في كل اصلاح اداري يريد أن يرتبط بالواقع المعاش.

وحول نفس الموضوع الهام قال الأستاذ ناجي البمام بأن الاصلاح الاداري عبارة عن احداث تغييرات في أجهزة الدولة الادارية لتحقيق أهدافها بأقل تكلفة وعلى أعلى مستوى من الكفاية . كما أنه يعني العملية التي بمقتضاها يتم تأهيل الجهاز لاداء دوره في المجتمع والتغلب على المشكلات التي تواجه في أداء هذا الدور، وهو يعني بذلك أن الجهاز الاداري أداة لتحقيق أهداف التنمية ، وان مشكلات ذلك الجهاز وثيقة الصلة بالاطار الاجتماعي الذي يؤدي فيه الجهاز دوره . وعلى هذا الأساس، هناك مفهومان أساسيان للاصلاح الاداري يتمثلان، أولاً، في اعادة تنظيم الجهاز الاداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة الى التنمية . ثانيهما، علاج مشكلات الجهاز الاداري علاجا يتتبع موطن المشكلات الادارية في المجتمع بما يحلق جهازا اداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الادارية . (٢)

ونستخلص من كل ما تقدم أن هناك مدخلين للاصلاح الاداري ؛ أولهما ، مدخل تقليدي " جزئي " وهو يقتصر مفهوم الاصلاح على الجوانب

---

(١) - علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، القاهرة : دار غريب للطباعة ، ١٩٧٥، ص ٢٧٩ - ٢٨٠.

(٢) - ناجي البمام ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٩٧ - ٢٩٨.

التنظيمية أو الهيكلية للجهاز الاداري ، حيث يهتم فقط بالمشكلات الطارئة وهذا ما يعرف — كما سنرى — " بادارة الأزمات " . وثانيهما ، يتسم بالشمول والتكامل ما بين الجوانب الهيكلية ودور الافراد في التنظيم ، كما يربط بين الجهاز الاداري وغيره من المؤسسات الاجتماعية التي يحقق بها المجتمع أهدافه ، وهذا ما يطلق عليه اسم الاصلاح الاداري الشامل و " الادارة بالأهداف " .

وبمعنى آخر ، ان المدخل التقليدي القائم على أسلوب " التجربة والخطأ " يرمي في الأساس الى ادخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة محكمة ومنسجمة تستفيد من هذه التجارب والأخطاء . بحيث لوحظ أن حركات الاصلاح الاداري المستندة الى هذا المدخل لا تتم بناء على وصف وتحليل كامل للأوضاع الادارية السائدة ، ولا على محاولة جدية لتأصيل تلك الاوضاع واكتشاف العلاقات التبادلية بينها والمتغيرات الأصلية المؤثرة فيها . هذا بالاضافة الى ارتفاع تكاليفه وابتعاده عن المشكلات الجوهرية التي هي أساس كل اصلاح اداري سليم وجذري . وهذا ما وقع ويقع في الجزائر كما سنرى .

أما المدخل الحديث القائم على أسلوب " البحث العلمي " فانه يهدف الى تحديد المشكلات ومظاهر التخلف الاداري ، وتحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الاداري ، كما أنه يهدف الى الكشف عن الأوضاع الادارية السائدة وتحليلها ، مع اكتشاف أساليب الاصلاح والمقارنة بينها لاختيار أفضلها وأكثرها تناسبا مع ظروف الموقف ، ثم الى متابعة التغيير وتقييم النتائج .(١) ومن هنا يسمى بالاصلاح الاداري الشامل لازالة عوامل التخلف وجعل التنظيم الاداري أداة فعالة في خدمة التنمية الشاملة .

وهكذا انصب اختيارنا على المنهج الكلي ، والمتمثل في منهج تحليل النظم ، الذي يقوم على أساس النظرة الشاملة للمجتمع أو الحكومة ، دون النظرة الجزئية المحدودة النظر والاثر في آن واحد . لأن مدلول الكل يتكون من هياكل متعددة لها وظائف محددة ، واذا ما حدث اختلال فيها أثر على النظام كله . واختيار الأسلوب الكلي معناه القضاء على أزمة تحديد المدخل والأسلوب الاداري . ولذا ((فانه يعبر عن عمليات التغيير الكلية

---

(١) — علي السلمي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٨٠ — ٢٨١ .

التي لا بد أن تحدث في النظام الاداري ، سواء من النواحي البنائية أو المادية ، أو النظامية أو المعنوية أو الوظيفية أو العلائقية ، وذلك ضمن اعادة البناء الشاملة له. ويعني ذلك عدم تقبل هذا الأسلوب لمبدا التدريجية أو الاصلاحية. وتنبع فكرة الأخذ بهذا الأسلوب من حقيقة التخلف الذي تعانيه النظم الادارية والذي تراكمت مظاهره ، عبر سنوات طويلة اتصفت فيها الحركة الشاملة بشكل عام ، والحركة الادارية بشكل خاص ، بالسكونية الأمر الذي أصبح يفرض ضرورة المعالجة الشاملة)) . (١)

وفي نهاية هذه المفاهيم لا بد أن نتعرض للاصلاح الاداري ونحلله بحيث نتعرف عليه في الفكر الماركسي حتى تكتمل لنا الأفكار المتعلقة بالمفاهيم. ان الفكر الاداري الماركسي يرى أن الاصلاح الاداري هو عملية تغيير جذري في البناء التنظيمي للدولة من النواحي المادية ، ثم متابعة هذا التغيير الجذري بالتوعية الثقافية الادارية من أجل تثبيته في المجتمع الجديد الاشتراكي . (٢) وهذا انطلاقا من مفهوم أن البنية الفوقية هي انعكاس للبنية التحتية ، أي البناء المادي هو أساس كل بناء فوقي من أفكار وأنظمة وحكومات الخ ... ومن هنا كان الفكر الماركسي يفرق بين نوعين من المؤسسات التي خلقتها الدولة الرأسمالية ؛ مؤسسات لا بد من ضحدها لأنها أداة قمع وتسلط في وجه الميليشيات الشعبية والسوفيتات المحلية كالشرطة والقضاء . وهناك مؤسسات قديمة لا يمكن الاستغناء عنها كالمؤسسات المصرفية والصناعية والخدمات والمرافق ... الخ .

ان الفرق بين الاصلاح الاداري في الثقافة الماركسية والثقافة الغربية يكمن في أن النظام الاشتراكي لثورة ١٩١٧ الذي بدأ باصلاح شامل وسريع وجذري ، أي أنه لم يأخذ الأسلوب التدريجي الذي بدأت به الدول الغربية مثلا . كما تميز الاصلاح الاداري في النظام الاشتراكي بأنه فوقي سلطوي خارجي عن هيكل الادارة ، وهذا عكس النظام الغربي الذي أتى من الداخل .

---

(١) — عبد المعطي عساف ، المرجع السابق الذكر ، ص ٩١ .

(٢) — أحمد رشيد ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٠ .

يضاف الى ذلك أن الاصلاح الاداري في النظام الاشتراكي قد جاء نتيجة للأعمال التي قامت بها عناصر متطرفة ، في حين تقوم به في النظام الغربي العناصر المعتدلة ذات الحلول الوسطى .(١)

وباختصار ، فان الملاحظة التي يمكن الخروج بها من هذا المفهوم الماركسي للاصلاح الاداري ، أنه لا يولي اهتماما كبيرا لموضوع الاصلاح الاداري كمدخل للتغيير الاجتماعي ، بل يعتبره مجرد وسيلة لا غير ، والسبب في ذلك أن الادارة تمتزج بمفهوم ظاهرة البيروقراطية التي تعتبر العدو اللدود في وجه كل ثورة اجتماعية حقيقية .

لكن ، وكما هو واضح في المناقشات السابقة فان الاصلاح الاداري قد أعتبر كمدخل للتغيير الاجتماعي ، لأن الشيء المتعارف عليه أن الادارة والاصلاح الاداري أصبحت العامل الأساسي في هذا التغيير الاجتماعي ، ان لم نقل هي التغيير بعينها ، خاصة في هذا العصر الحديث .

أما ما يجري في البلدان النامية ـ وخاصة منها البلدان العربية ـ فالأمر يختلف تماما وذلك نظرا للمأزق الاداري الذي لا زالت تتخبط فيها معظم الادارات العربية . فعلى المستوى الاجتماعي ، يمكن لأي انسان أن يلاحظ بكل بساطة وبالعين المجردة تخلف الحركة العامة للمجتمع بشكل عام ، وعلى المستوى التنظيمي ، يلاحظ تخلف الادارة بشكل خاص . ومن الصعب في أغلب الأحيان أن يصدر الانسان حكمه أيهما يكون مدخلا لاحداث الآخر . وهذا ما جعل بعض الباحثين يعتقدون أن المتغير السياسي ، أي خلق السلطة السياسية المؤهلة هي صاحبة التغير بالدرجة الأولى . ثم اذا ما حدث ذلك يقع التطوير الاداري (أي الاصلاح الاداري) قبل مرحلة التغير أو مرافقة له .(٢)

إذاً ، إن المفهوم الذي ندعو اليه للاصلاح الاداري هو ذلك الذي يجعل من الانسان أو البيئة الاجتماعية الهدف والوسيلة في أي اصلاح يقام ، وهذا اعتمادا على المنهج الكلي ذو النظرة الشمولية في شتى الجوانب

---

(١) ـ أحمد رشيد ، المرجع السابق الذكر ، ص ١١ ـ ١٣٠ .

(٢) ـ عبد المعطي عساف ، المرجع السابق الذكر ، ص ٨٧ ، ٨٨ .

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية ٠ وما دون ذلك فهـــو هـــــراء وتجــــريـــد ٠

المبادئ الأساسية للاصلاح الاداري

ان المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها الاصلاح الاداري يمكن حصرها في ثلاثة نقاط رئيسية نراها جوهرية ، وهي تتمثل في أهدافه أولا ، ثم في تخطيطه ثانيا ، وأخيرا في الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري.(١)

١ - أهداف الاصلاح الاداري :

ان تحديد أهداف الاصلاح الاداري تعد من العوامل الأساسية في وضعه ،بل لا يمكن وضعه دون ضبط أو تحديد هذه الأهداف والا تصبح القضية مجرد قضية معيارية • لذا كان تحديد الأهداف ضرورة للدول النامية في تحقيق التنمية الشاملة •

انه لا بد من وضع معيار محدد لأهداف الاصلاح الاداري يسمح لنا أن نتعرف على طبيعة الاصلاح ذاته ،ان كان اصلاحا جزئيا ضيق الأفق أو اصلاحا شاملا ذو نظرة بعيدة المدى • فمثلا لو كان الاصلاح الاداري جزئيا - وهو السائد في الجزائر كما سنرى - فانه لا شك أن تكون مراميه وأهدافه وغاياته محددة ومحصورة لا تخرج عن دائرة ذوي النفوذ والجاه ، رغم الشعارات البراقة التي يتبناها هذا الاصلاح • لذلك نلاحظ أن الاصلاح الجزئي في مجمله لا يمس كافة فئات المجتمع الواسعة ،وان مس بعضها - لذر الرماد في العيون - فالمستفيد الأول من ذلك تلك النخبة من فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين •

أما اذا كان الاصلاح الاداري شاملا فيكون هدفه الرئيسي هو تمهيد الطريق لخلق قدرات ادارية أوسع وأكبر من أجل تحقيق الأهداف الوطنية المرسومة ،الى جانب أهداف أخرى تولي عناية فائقة للعلم والتكنولوجيا لتحقيق التنمية الشاملة في جميع الميادين • وهذا طبعا ، بالاضافة الى عنصر الفاعلية الذي يعد من العناصر الأساسية في خلق الوسائل الابتكارية والتطوير في الادارة • وبعبارة وجيزة ،ان الاصلاح الاداري الشامل

---

(١) - يوسف خلوصي ، مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية (منظمة الأمم المتحدة • جامعة ساكس بريطانيا من عام ١٩٧١) ،القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٣ ، ص ٢٥ - ٢٦ •

هو ذلك الاصلاح الذي يجعل من الانسان والمجتمع هدفه الأول والأخير.

ان أهداف ونماذج الاصلاح الاداري تتحدد بهدف معلن وواضح وازاء الهدف المحدد يقيم ويقاس به الاصلاح الاداري. ومن هنا يمكن تحديد هذه الأنماط من الأهداف في ثلاثة عناصر؛[1] أولها تحديث النظام والاصلاح الاجرائي Improved order. Procedural reform. وهنا يجب أن يوضع حد لنمط الادارة الموروثة عن الاحتلال التي تقف كحاجز في تحديد أهداف الاصلاح الرامية الى تغيير المجتمع التقليدي واحلال محله المجتمع الحديث المتطور. أما الهدف الثاني فهو الأسلوب أو المنهج والاصلاح التقني Improved method. reform technical. الذي يتمثل في عدم حياد التكنولوجيا المتطورة، حيث أن هذه الأخيرة ذات سلاحين هما ؛ سلاح ايجابي وفعال اذا ما خضعت وتكيفت مع واقع البيئة الاجتماعية ، وسلاح سلبي غير فعال اذا ما جهلت أو تجاهلت عامل التسيس والحياد في هذه التقنية. أما الهدف الثالث والأخير فيتمثل في التأدية والاصلاح البرجماتي Improved Performance. Pragmmatic reform. حيث يكون التركيز في ظل هذه التأدية يتحول من الشكل الى المضمون ، ومن الاقتصاد والكفاءة الى فاعلية الهدف ، ومن الاستحقاق البيروقراطي الى رفاهية الشعب. وفي هذا الجو الذي تقع فيه هذه التأدية ، نجد الهوة والاختلاف بين المفكرين العقائديين المنغمسين في العموميات والتجريد ، وبين مساعديهم الذين يعيشون في عالم الاجراءات والروتين . ان المجتمع الجديد الذي يحاول أن يرسم برنامج ما ، قل ما ينتبه لهذا الانفصام بين المنظرين والمنفذين ، كما سنرى في موضوع لاحق.

بالاضافة الى ذلك ، يتعين علينا أن نشير هنا الى أن هناك أهدافا أخرى تختلف من باحث الى آخر ، حسب المنطلقات والاجتهادات. ولكن ، في النهاية هناك من يعتبر أن تحديد الأهداف من العناصر الاساسية في رسم الاستراتيجية للاصلاح الاداري ، وليست من المبادئ الاساسية فقط.

---

(1)-A.F.Leemans, editor, O.P.Cit, P.P115...117.

وصفوة القول ، ان أهداف الاصلاح الاداري ـ أيا كان نوعــه ؛ جزئي أو كلي ـ يتحدد بالاجابة عن الأسئلة الموضوعية التالية : من يقــوم بهذا الاصلاح ؟ ولصالح من ؟ وكيف يتم ؟ ومتى يتم ؟ ... فبالاجابــة على هذه الأسئلة النهاية نتمكن من التعرف على مرامي وأهداف كل اصــلاح ان كان في صالح فئات المجتمع كله أو في صالح فئة معينة . وهنا يبرز جليــا عنصـر المشاركة الشعبية في هذه العملية ، باعتباره مؤشرا هاما في مسار الاطـار العام للاصلاح الاداري ، كما سنرى في الفصل الأخير من هذا البحث .

٢ ـ تخطيط الاصـــــلاح الاداري :

رأينا في السابق أن هناك من الباحثين من حاول أن يقارن بيــن الاصلاح الاداري والتخطيط الاداري ، ليتوصـل في النهاية الى مطابقــة هذين المفهومين تمام الانطباق . والسبب في ذلك يعود الى أن التخطيـط يعتبر عاملا أساسيا في عملية الاصلاح الاداري ، بل لا يمكن القيام بهذا الاصلاح اذا لم نقم بهذه العملية الادارية ذاتها . هذا التخطيط الذي أصبح واقعـا حتميـا تفرضـه متطلبات الحياة اليومية في كل دولة مهما كانت طبيعة نظامهـا السياسي والاقتصادي .

ان الاختيار الاشتراكي الذي قبلت به بعض الدول الناميــــة مثل بلدنا ، واعتمدت عليه كحل جذري وضروري ضد عملية التخلف والتبعيــة والهيمنة ـ في كل مواثيقها الثورية والدستورية ـ (١) يتطلب جهازا اداريـا وتنفيذيا فعالا يعمل بدون هوادة على تحقيق هذا الهدف الوطني والجماهيـري مع اجتناب ظاهرة الازدواج والتضارب الذي يقع بين الأجهزة التخطيطيــة المختلفـة .

وللقيام بهذا التخطيط الاداري الفعال ، علينا أن نحدد تطبيــق أسلوب تحليل النظم على تخطيط التنمية بمفهومها الشامل . ثم بعد ذلـك

---

(١) ـ ج.ج.د.ش ، جبهة التحرير الوطني ، ميثاق الجزائر (الجزائر: جبهة التحرير الوطني ، ١٩٦٤) . ص ٣٦ - ٤٠ - ٥٩ .

ـ ج.ج.د.ش ، جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني (الجزائر: جبهة التحرير الوطني ، ١٩٧٦) . ص ٢٧ - ٢٩ .

نحدد المشكلات العويصة التي تعترض جميع الاجراءات المتعلقة بالاصلاحات الادارية . وأخيرا علينا أن نقوم بتحديد الأجهزة التي تقوم بالاصلاح الاداري في اطار هذا التحليل .

لقد رأينا في السابق أن أسلوب تحليل النظم ، هو ذلك المنهج الذي يتضمن استقصاء عميقا وشاملا للأهداف والمقاييس المرتبطة بدرجة تحقيقها ، ووضع البدائل ومقارنة التكاليف والعوائد المرتبطة بها وتقييمها ، ثم اتخاذ القرار ووضعه في شكل برنامج قابل للتنفيذ . لذا فان تحليل النظم هو الدراسة الشاملة والمتكاملة للنظام ، وعن طريقه نتمكن من الشعور بوجود مشكلة تعترض الأهداف المسطرة لهذا النظام . (١) ومشكلة التنمية الشاملة لدينا تعود الى عدم كفاءة الجهاز الاداري للدولة الى جانب اللاتخطيط العلمي في الموارد البشرية والطبيعية . مع العلم أن الجهاز الاداري الفعال للدولة هو ذلك الجهاز الذي يجعل من كل العمليات الادارية وخاصة عملية التخطيط منطلقه الأساسي في كل اصلاح اداري .

ان تخطيط التنمية الشاملة عن طريق اتباع أسلوب تحليل النظم ، يقتضي اتباع عدة مراحل ، أولها ، رسم سياسة تعليمية باعتبارها نظاما فرعيا يمثل بالنهاية المخزون التربوي للمجتمع ، ويحدد تدفقات القوى العاملة حسب احتياجات خطة التنمية من حيث الكم والنوع . ثانيها ، رسم استراتيجية للتنمية الادارية بمفهوم علمي واضح ومتكامل يتضمن عدة متغيرات ، كتخطيط العاملين وتنميتهم ، والتخطيط التنظيمي ، فطرق العمل والأساليب ، وأخيرا تخطيط البيئة الادارية . (٢)

بعد تحديد الأسلوب المتبع في عملية التخطيط نعود الآن الى المشكلات العويصة التي تعترض اجراءات الاصلاحات الادارية . ومن بين هذه المشكلات ـ على سبيل المثال لا الحصر ـ تلك المشكلات ذات الطبيعة المتغيرة ، خاصة التي يصعب علينا أن نتنبأ بها لقلة نظام المعلومات . ثم هناك ضغوط تنجم

---

(١) ـ حسين الدوري ، " تخطيط التنمية بأسلوب تحليل النظم " ، المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالأردن ، عدد ١ ـ ٢ ، بتاريخ يونيو / حزيران ١٩٨٠ ، ص ٣٢ .

(٢) ـ حسين الدوري ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٣ .

عن الأحداث والأزمات خاصة في العصر الحديث المتقلب بسبب توتر العلاقات الدولية والصراع بين الشمال الغني والجنوب الفقير . وفي بعض الأحيان يلاحظ قلة امكانية الحصول على الموارد المادية والبشرية ، خاصة منها هذه الأخيرة بسبب هجرة الأدمغة وقلة الاطارات الوطنية . وبجانب هذه المشكلات هناك ظاهرة الوقت للقادة السياسيين في تحقيق اطلاعاتهم البعيدة المدى ، بسبب الانقلابات وعدم الاستقرار السياسي . ثم أخيرا هناك اشكالية ضبط وتحديد المطالب المتناقضة والأولويات التي يصعب التفريق بين أهمها . (١)

ان تخطيط الاصلاح الاداري الشامل كثيرا ما يزعج بعض الناس لكون نتائجه ليست فورية وملموسة ،إلا أن فوائده كثيرة تتمثل أساسا في الحصول على المعلومات التي بها نتمكن من معرفة المسائل الجوهرية فنفرق بينها وبين المسائل الهامشية والعفوية . وهكذا يمكن أن تتخذ القرارات السياسية الملائمة في وقتها المناسب . ورغم هذه تبقى قضية التضحيات بالأجيال من أجل سعادة الجيل الآخر موضوع نقاش حاد بين منظري استراتيجيات الاصلاح الاداري . ولكن حسب ما يبدو لنا — يمكن تفادي هذه المشكلة عن طريق ضبط برنامج مخطط ومرسوم يتضمن عملياته إجمالاً وتفصيلاً ، وهذه العمليات ترمي الى علاج وحسم العديد من المشكلات الادارية — الاجتماعية التي تتفاوت في أهميتها والاسراع بها ، مما يؤدي الى نوعين من العمليات ؛ الأولى ،آنية وتقوم أساسا على خطة قصيرة الأمد تهتم بالشؤون الادارية والاجتماعية المتمثلة في تنظيم العمل وموضوع التنظيم الاداري الذي يخضع للبيئة الاجتماعية . وأخرى ،بعيدة المدى تتطلب الكثير من التفصيلات والدراسات الطويلة والمتأنية المتعلقة بادارة الأفراد وتنظيم العاملين ،التي تدخل في اطار التغيير السلوكي والفكري لهم الى جانب مشكلاتهم التي يعانون منها . وبايجاز ،تتعلق بموضوع الثقافة الادارية للفرد العامل بالادارة .

أما النقطة الأخيرة المتعلقة بتحديد الأجهزة التي تقوم بالاصلاح الاداري في اطار التخطيط ،فهي أيضا تعتبر من العمليات الأساسية في كل تخطيط متعلق بالاصلاح الاداري . وهذه الأجهزة تكون في شكل لجان أو مجموعة من الخبراء أو أجهزة ادارية متخصصة .

---

(١) — يوسف خلوصي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٩ — ٣٠ .

ان طبيعة وهدف الاصلاح الاداري هو الذي يحدد أيّ هـــذه الأجهزة تقوم بهذا الاصلاح ، فاذا كان الاصلاح الاداري الشامل يمس كافة الاجهزة الادارية وجميع جوانب الادارة العامة ، فهنا تسند المهمة لأجهزة اداريـــة عليا ومتخصصة تابعة للحكومة مباشرة ، تشارك فيها جميع هذه الأجهزة المذكورة .

أما اذا كان موضوع الاصلاح الاداري ذا أثر محدود في الأجهـــزة الادارية فتحال المهمة للجان أقل أهمية من الأجهزة الأولى .

لكن ، الشيء المتعارف عليه اليوم أن كل هذه الأجهزة مهمـــة في تخطيط الاصلاح الاداري ، وكلها تساهم في تحقيق الهدف العام . ويبقى عنصر جدّ مهم يحد من هذه اللجان التقنوقراطية والبيروقراطية ، التي قـــد تنحرف عن الهدف المسطر لقتل المشاريع ، هي المشاركة الشعبية في التخطيـــط والتسيير . وبواسطة هذه المشاركة الجماعية يتحقق الاصلاح الاداري الشامـــل ومخططاته المسطرة . الى جانب ذلك يجب أن ننتبه الى بعض المشكلات الـتي تسببت فيها اللجان في تحقيق الأهداف العامة ، وذلك بصفتها تتشكل فــــي معظم الحالات بصفة مؤقتة لتحقيق غرض ما ، أو أنها تتعارض مع طبيعة الاصــــلاح من حيث الاستعجال والتأني ، أو لكون معظم أعضائها غير متفرغين للاصـلاح ، وأخيرا ان اتساع ميدان الاصلاح وتشعب نواحيه لا يسمح للجان القيــــام به . ولتفادي ذلك يجب أن توجد في الدولة هيئة استشارية دائمة كفأة وأن يوجد الموظفين الصالحون لتولي وظائف الهيئة الاستشارية (١)

٣ ـ الأسلوب العلمي للاصـلاح الاداري :

ان العمل الثوري والتغيير الجذري لأي اصلاح اداري لابد أن يكون عملا علميا ، وهذه حتمية تاريخية وبديهية من بديهيات المنطق السليـــم ، لأن الثورة أو الاصلاح دون العلم والمعرفة معناه مجرد انفجار نفسي أو شطحـــات فكرية لا يغيران من الواقع شيئا . فالعلم أداة فعالة في تحقيق الادارة العلميـــة التي تتماشى والتغيير العصري . وهكذا يقول ماوتسي تونغ: ((ان كل ما هو علم لا يخشى النقد أبدا ، لأن العلم حقيقة ، والحقيقة لا تخشى من ينقضها)) . (٢)

---

(١) ـ محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٤٤ ـ ١٤٩ .
(٢) ـ دورج سالم حجار ، " أخلاق الثورة وسياسة الاصلاح " مجلة الثقافة والثورة ، تصدرها وزارة التعليم والبحث العلمي ، الجزائر ، العدد ٦ ، ١٩٨٦ ، ص ٣٢ .

ان كل العمليات الادارية من تنظيم وتنسيق وتخطيط وتدريب ورقابة وتوجيه واتصال واتخاذ قرار ... الخ ، بما فيها شتى أنواع المعارف الأخرى، تخضع للأسلوب العلمي وللعلم فقط . وعندما نؤكد أن الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري هو المحرك الأساسي لاي تخطيط دقيق ، فاننا نقصد من وراء ذلك أن نوضح بأنه لا يتم الا وفق برنامج زمني لخطوات شاملة كاملة المدى تمثل كل خطوة منها دورا في ذلك البناء . وبناء عليه فمتى شرع في تنفيذ الخطة يكون قد تم البناء كله . (١)

اذا ، ان الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري ، أصبح بديهية للأمم والأمصار سواء كانت متقدمة أو متخلفة . تبقى اشكالية في هذا الموضوع للدول النامية ـ والتي كثيرا ما نتغافل عنها لسبب أو آخر ـ هي ما مدى مطابقة هذه البحوث العلمية والاختراعات التكنولوجية مع احتياجات الشعوب والواقع المعاش في كل بلد ، خاصة في مجال العلوم الانسانية ، ومن بينها علم الادارة العامة ، التي لا تخلو من كونها علوم عقائدية بالرغم من علميتها وموضوعيتها والسبب في هذه المشكلة حسب تصورنا يعود الى بعض الباحثين الذين ارتبطوا فكريا بالثقافة الأجنبية عهد تكوينهم وتدريبهم بالخارج . حيث راحوا ـ عن حسن نية ـ يطبقون هذه النماذج والتجارب على بلادهم دون تنقيح أو محص أو غربلة ، تتماشى وواقع البيئة الاجتماعية .

المهم ، اذا حاولنا أن ننطلق من أسلوب علمي أصيل وسند لاصلاحاتنا الادارية ، علينا أن نضبط خطة متكاملة وبعيدة المدى في مجال التعليم والتكوين والتدريب . لأن مشكلة تكوين الانسان تكوينا علميا وفق معطيات بيئته الاجتماعية تظل مطروحة في وجه كل اصلاح اداري شامل . وعند الانتهاء من ذلك لا بأس أن نستفيد من تجارب غيرنا في ميدان التبادل العلمي والتقني ، بعد تكوين أدنى حد من الرصيد العلمي الذي يؤهلنا للتأثير والتأثر بهذا الكون .

---

(١) ـ علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للادارة والتنظيم ، القاهرة : مطبعة المعارف ، ١٩٦٨ ، ص ٤٤٣ .

وفي مسك الختام ، نقول في مجتمع الحرافة العلم ثورة . وفي عصر غزو الفضاء ، العلم ضرورة لا نستطيع الاستغناء عنها في وطننا العربي اذا شئنا مواكبة العصر والسير في ركبه . والعلم لا يكون علما مؤثرا إن لم يبدأ في الجامعة ويطبق في المؤسسة ويمارس في المنزل والحقل والمكتب والمدارس والجامعة هي الرئيس الذي لا يستطيع أن ينمو ويتطور الا في جو الحرية والنقاش الانساني والعمل المشترك . ويكرس للعلم وعليه كمصدر للتقويم ، تقع على عاتق الجامعة ورجالاتها مسؤولية حمل الرسالة والاستشهاد في سبيلها اذا اقتضى الأمر ، لأن الهدف هو الانسان وهو المقياس الأول والأخير لكل الأشياء . (١)

---

(١)- جورج سالم حجار ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٢ .

الاهتمامات الرئيسية للاصلاح الاداري

قد يتساءل المرء في أول وهلة عن الفرق بين المبادىء والاهتمامات لكل اصلاح اداري ، لأن التفاوت بينهما قد يوحي بأنهما شيئان متطابقان . الا أن الفرق بينهما جلي كما سنرى . والسبب في هذا الغموض والالتباس يعود الى قصر البعد في ايجاد اطار فكري ونظري لأصول الاصلاح الاداري .

ان المبادىء الأساسية للاصلاح الاداري - كما رأينا سابقا - تتناول الوسائل والأدوات المركزة حول تحديد الهدف والتركيز على التخطيط واستعمال الأسلوب العلمي . أما الاهتمامات فتتمثل في التعريف بالمقصود بالاصلاح الاداري ، ثم كيفية رسم الاستراتيجية ، وأخيرا ما هي الشروط الضرورية والكفيلة لنجاح الاصلاح الشامل . أي بعد تحديد المبادىء العامة يأتي دور الاهتمامات المبنية على هذه المبادىء .

١ - الاصــلاح الشــــامـــــل :

إن الاصــلاح الاداري الشامل - كما رأينا سابقا في التعريف - يعني ذلك التغيير الأصيل في العمل وفي التنظيم وفي الأشخاص وفي نظـــرة الناس لكل هذه الأمور ، وهو في اطار هذا المفهوم ليس مجرد تعديل بسيـــط أو موائمة سطحية أو مسكنات لموقف معين ، وانما هو تحول كامل في الخطــط وتغيير جوهري في الروح والفكر وانماط السلوك وفي تنظيم العنصــــر البشــــري .(١)

اذا ، ان الاصلاح الاداري بهـذا المفهوم يعـني التطــويـــر الاداري المبنـي على عنصـري الارادية والعقـلانيـة . ولذا يمكـن أن يكون اصـلاحـا شاملا أو جزئيـا بطبيعتـه ، ولكن طريقتــــه ينبغـــي أن تكون شاملـة ، بمعنى أن يؤخـذ في الحسبـان آثـار الاصـلاح علــى مستـوى المجتمـع برمتـه . فالشمـوليـة تعنـي المجتمعيـة ان صـح هـــذا التعبيـر ، وليـس كما يتصـور أعـداء الاصـلاح الشامـل بأنهـا تعنـي ثورة على كـل الأشيـاء في لحظـة أو زمـن واحد ، حتى يبقـى الوضـــع مستقـــرا دون تغييـر يخـدم مصالحهم الخاصـة .

ولكن ، رغم هذا التعارض بيـن أنصـار اتجـاه الاصـلاح الشامــل واتجاه الاصـلاح الجزئـي ، فان كـل منهمـا له قدر من الصحة ومكمـل للآخـر . وفي هذا الصدد يقول الاستاذ بونوور(*) : ((... ونلمـس في هذا الخصوص تعارضـا بين الاتجاهيـن الشمولـي والجزئـي وأيهما ابدى . أمـا أنصـــار الاتجاه الأخير فيذكرون بفشـل محاولات الاصلاح الاداري الشامل لعــــدم توافر متطلباته ومقومـات نجاحه في الدول الناميــة ، ويخلصـون الى نتيجــــة مؤداهـا أن الاصـلاحات الجزئية ستكون عمليـة وممكنـة في كل الأحوال ويمكــن استخدامها كنماذج ، وكحوافز نحو مزيد من الاصـلاحات . أما أنصـــــار الاصـلاح الاداري الشامـل فيبررون الأخذ به على أساس تعقد مختلف العوامل

(١) - ناجي البصـام ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٠٥ - ٣٠٦ .

(*) - مدير قسم الادارة العامة بمنظمة الأمم المتحـــدة .

الادارية والترابط المتبادل فيما بينهما • ولذا فان الاصلاحات الجزئية تؤدي الى الانضطراب والتعارض داخل النظام الاداري • الا أن ثمة قدرا من الصحة في كل من هذين الاتجاهين • فدعاة الاصلاح الجزئي ، يعترفون بجدارته من حيث استجابته للبيئة السياسية والاجتماعية ،لكن عمليا لا ينفذ • ولذا على أنصار الاصلاح الشامل أن يتذكروا أن كل الخطط والبرامج الشاملة تتضمن مشروعات منفردة وأن الوحدة الأساسية في الادارة العامة هي المنظمة بمفردها ولذا هناك تلاقي بينهما)) ، (١)

المهم ، ان مواضيع الاصلاح الأصلي الشامل تتمحور حول عدة نقاط يمكن ذكر الأهم منها : كاصلاح الأجهزة الحكومية (أي الادارة الحكومية) ، واصلاح ادارة الخدمة المدنية وادارة الأفراد ،ثم الاهتمام بالتخطيط والمؤسسات العامة والسلطات المتخصصة ،وأخيرا موضوع اللامركزية والادارة الميدانية • (٢)

وفيما يتعلق بالنقطة الأولى وهي اصلاح الأجهزة الحكومية (أي الادارة الحكومية) ، يلاحظ أن الكثير من الدول أصبحت تبدي اهتماما كبيرا بموضوع اصلاح الاداة الحكومية أو الجهاز الحكومي ، وذلك نظرا لأهميته المتزايدة في تحقيق التنمية الوطنية ، خاصة بعد تزايد دور الدولة في جميع الميادين •

وفي هذا الاطار توجد اعتبارات أساسية في اعداد وتكوين الاداة الحكومية أو الجهاز الاداري المتمثل في تنظيم جميع الهيئات والمصالح الادارية للتمكين من السيطرة على دواليب التنمية الشاملة • كذلك نظرا لقلة الموارد أو عدم استغلالها استغلالا علميا ، فان البناء الحكومي الفعال يحتاج أن يكون بسيطا واقتصاديا ما أمكن وأن يكون علميا من الناحية السياسية وفعالا من الناحية التطبيقية • وهذا لا يتأتى الا بالتنسيق بين مختلف الأجهزة الحكومية وذلك لتجنب الازدواج المضر والذي يترتب عنه تبعثر الجهود والطاقات • كما تبرز هنا مسألة العناية بالموظفين في هذا الجهاز حتى يساهموا ومعنا ويتهم مرتفعة في التنمية الشاملة •

---

(١) — نبي برنييو ، " الادارة العامة في السبعينات" ، مجلة العلوم الادارية ، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، عدد ١ ، بتاريخ ابريل ، ١٩٧٢ ، ص ٢٥١ •

(٢) — يوسف خلوصي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٩ ..... ٤٨ •

بالاضافة الى كل ذلك ، هناك قضية في غاية التعقيد والاهمية وهي مرتبطة أساسا بشرعية هذه الأداة الحكومية وما مدى تجاوب السلطة السياسية التي بيدها زمام الأمور مع مختلف فئات الشعب ، خاصة وأن مصدر هذه السلطة هو الشعب انطلاقا من شعار ؛ السلطة من الشعب والى الشعب وبواسطة الشعب. ولكن ، هذا الشعار بقي مجرد شعار غير قابل التطبيق في معظم الدول النامية اللهم إلا إذا كانت هناك ثورة شعبية هدفها هذا الاصلاح الشامل ، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عمار بوحوش : ((... أن أغلب الثورات في التاريخ قد كانت عبارة عن نقمة شعبية على السلطة الحاكمة التي فقد الناس ثقتهم بها ، وحركة ثورية تهدف الى التخلص من العناصر الضعيفة التي جعلت من نفسها أداة قهر في يد الحكام الفاسدين . ولعل الدافع الأساسي لتعاون الناس فيما بينهم هو رغبتهم المشتركة في القضاء على الأنظمة التي لا تلبي مطالبهم الشعبية ، أو على الأقل الحد من السيطرة المطلقة للحكام وتبديل تلك السلطة المركزية بسلطة موزعة بين الهيئات التشريعية والقضائية والتنفيذية ، لأن انفراد أي شخص أو أي مركز قوي بالسلطة المطلقة ، ينتج عنه اخضاع الارادة العامة للأمة الى سواه الشخصي وبالتالي ، تنعدم الادارة السليمة التي لا يمكن أن يكون لها أي اعتبار عندما يكون شخص واحد يهيمن على كل شيء ويفذ قراراته عن طريق عملائه)) . (١)

اذا ، ان المشكل الأساسي يكمن في ديمقراطية الحكم والمشاركة في اتخاذ القرارات الجماعية ، بحيث يجعل الحكومات وقادتها مجرد أدوات لتحقيق سيادة العدالة الاجتماعية التي تعبر عن ارادة الشعب . (٢)

أما فيما يخص النقطة الثانية والمتعلقة بالخدمات المدنية ، أو كما يطلق عليها في مغربنا العربي اسم الوظيفة العامة ، فهي في غاية الأهمية ، لكونها تجعل من الانسان أو الفرد الموظف في الجهاز الحكومي الهدف والوسيلة في آن واحد في كل اصلاح اداري شامل أمين . وهذا مما أدى بالباحثين والكتاب المختصين في علم الادارة العامة أن يخصص له الفصول

---

(١) — عمار بوحوش ، نظريات الادارة العامة ، الاردن : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٨٠ ، ص ٧ .

(٢) — عمار بوحوش ، المرجع السابق الذكر ، ص ٨ ... ١١ .

المتعددة والكتب الكثيرة ، بل ذهب البعض منهم على اعتبار أن علم ادارة الأفراد منفصل عن الادارة العامة ، لكونه عبارة عن مجموعة من القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم ومعاملة العاملين ، حتى يمكن الحصول على قصارى امكانات كل فرد وطاقاته وقدراته بما يحقق كفاءة الاداء للفرد والجماعة وبالتالي يقدمون لعملهم أفضل المزايا وأعظم النتائج . (١)

اذا ، فالخدمة المدنية للعمال سواء في تعليمهم أو تكوينهم أو تدريبهم أو تقديم لهم كافة الخدمات الاجتماعية والشروط الموضوعية للعمل ، تعد جوهر هذا الاصلاح ، ومن غير المعقول أبدا أن يوقع اصلاح اداري شامل وفعال دون أن يصحبه الاهتمام بالعنصر البشري ، وهذا مع الأسف الشديد — ما تغافلت عليه الكثير من الدول النامية وهي تقوم باصلاحاتها الادارية معتقدة كل الاعتقاد أن التكنولوجيا هي ذلك الزر أو الأزرار السحرية التي تقضي على رواسب التخلف والهيمنة والتبعية ، متناسية أن التكنولوجيا غير محايدة أو بعبارة أدق سلاح ذو حدين .

أما فيما يتعلق بالنقطة الثالثة والمتمثلة في التخطيط والمؤسسات العامة والسلطات المتخصصة ، وكما رأينا فيما مضى ، فان أهمية التخطيط تكمن في الاصلاح الاداري ولا داعي للتكرار أو التوسع في هذا الموضوع ، وكل ما نريد أن نقوله بشأن المؤسسات والسلطات المختصة ، أن وجودها يساعد على تحقيق البرامج المسطرة ويقف حجرة عثر في وجه المركزية الشديدة التي تسبب ظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي أو الهجين ، وهذا يعود لعامل الاختصاص والكفاءة والدقة .

ان فكرة " المؤسساتية " أو كما يطلق عليها البعض اسم المنظمات الكبيرة ، هي الأساس في اعداد وتنفيذ الاصلاحات الادارية ، لكونها تتصف بميزة الثبات والاستقرار اذا ما وقع انقلاب أو تغيير سياسي في الجهاز الحكومي . وهذا هو سر نجاح بعض الدول الغربية في تسيير وتنظيم أجهزتها الادارية وفق اصلاحاتها الادارية المسطرة .

---

(١) — عبد الكريم درويش ، ليلى تكلا ، أصول الادارة العامة ، القاهرة : مطبعة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٦ ، ص ٥٧٩ .

اذا ان التنظيمات الاجتماعية هي الخلية الأساسية للمنظمات الكبيرة . كما أنها تعتبر الوحدة الرئيسية لاتخاذ القرارات وتخطيط العمل الجماعي على مستوى القاعدة ، وبمعنى آخر أن المنظمات هي التي تتكلم باسم جماعات بشرية وتقرر ما هي القضايا التي تحظى بالأولية ، والأموال التي تخصص لتنفيذها ، والأشخاص الذين يتولون تسييرها . يضاف الى ذلك حقيقة أخرى وهي أن المنظمات تقوم بايجاد واختراع الوسائل التي يعتمد عليها لحل المشكلات الاجتماعية . وذلك بفضل توفير الامكانيات المادية والهياكل التي تتحمل أعباء النقل الملقى على كاهل الأجهزة والاطارات المحددة لتحقيق الأهداف العامة . (١)

وبالنسبة للنقطة الرابعة والأخيرة وهي اللا مركزية والادارة الميدانية فما يمكن قوله في ذلك أن هذه الادارة اللامركزية التي تستمد قوتها وفعاليتها من الادارة الميدانية عن طريق الاستقلال المالي والشخصية المعنوية ، جاءت نتيجة النفوذ الواسع للادارة المركزية ، التي تتصف في معظم الحالات بكل الأمراض المكتسبة من مركزية متشددة ، وبيروقراطية مغلقة تقضي على روح المبادرات الجماعية في حل المشكلات المحلية ، وعدم تشجيع المشاركة في التخطيط والتسيير ... الخ .

ومن هنا راحت الكثير من الدول تنادي بالادارة اللامركزية وتقوم بتشجيع السكان على تحقيق البرامج المسطرة عن طريق الادارة الميدانية المباشرة ، مع الاحتفاظ بالتخطيط المركزي طبعا . ومن بين هذه الدول الجزائر كما سنرى في الفصلين الثالث والرابع من هذه الدراسة المتواضعة . ولكن ، بالرغم من هذا التشجيع للادارة اللامركزية فالموضوع لا يخلو من عقبات وحواجز ادارية .

---

(١) — عمار بوحوش ، " أهمية التنظيم والمنظمات في حياة الأفراد " ، المجلة العربية للادارة ، المنادرة بالأردن ، عدد ٤ ، بتاريخ كانون الاول [illegible]

٢ – رسم الاستراتيجية :

ان رسم الاستراتيجية يعد من الاهتمامات الرئيسية للاصلاح الاداري ، وليست هناك مغالاة اذا حكمنا مسبقا أن سبب تكرار الفشل الذي أصاب برامج الاصلاح الاداري في الدول النامية يعود بالدرجة الأولى الى الضبابية والغموض في تحديد هذه الاستراتيجيات ان كانت هناك فعلا استراتيجيات للاصلاح .

في البداية ، وقبل أن نتعمق في هذا المفهوم الذي سنكمله في دراسة لاحقة – وبالتحديد في الفصل الأخير – نحاول أن نتعرف أولا عن المقصود بهذا المصطلح في مجال الاصلاح الاداري ؟ ثم نحاول أن نشير لبعض الكتاب والمفكرين الذين حاولوا أن يجتهدوا في هذا الموضوع الغني ، حتى نتمكن من أخذ صورة متكاملة عن رسم استراتيجية الاصلاح الاداري .

ان الاستراتيجية تعني بمفهومها العام مجموعة الخيارات التي تبرز الأهداف التي يترجم اليها الهدف العريض للسياسة العامة للتطوير الاقتصادي والاجتماعي (كذلك والاداري) ، كما تبرز مجموعة الوسائل التي تحقق في تناسقها الداخلي هذه الأهداف. (١) أي أنها مجموعة الاختيارات أو الأولويات للموضوعات الهامة التي يعتقد بأنها تعود بالنفع العام والشامل على كافة القطاعات المختلفة .

كذلك ، ان الاستراتيجية هي العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من أجل الكشف عن أفضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد . وبتعبير أبسط وأوضح فان وضع الاستراتيجية معناه اختيار الأسلوب الذي يضمن الافادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوبة آخذا في الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة في المجتمع . (٢) وفي هذا الصدد يعرف الأستاذ محمد رضا وتر الاستراتيجية

---

(١) – عزت البرعي ، " استراتيجيات التنمية المقارنة " ، جامعة الجزائر ، مطبوعات سلمت لطلبة السنة الثالثة بمعهد العلوم السياسية والاعلامية ، ١٩٧٨ ، ص ١٧١ .

(٢) – علي السلمي ، الادارة المصرية ، رؤية جديدة ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٩ ، ص ١٠٥ – ١٠٦ .

الادارية — باعتبارنا أم الاستراتيجيات الأخرى — بأنها : ((علم وفن تنظيم استخدام الموارد ، والقوى الأخرى لها ، والتفوق بها كميا وكيفيا ، والحاق الخسائر للعدو بوسائل الصراع المختلفة)) . (١)

اذا ، من خلال هذه التعاريف نرى أن هناك قطاعات عامة — اذا ما اعتنينا بها — تعود بالنفع العام على كافة القطاعات ، بينما توجد قطاعات أخرى تستفيد منها مجموعة صغيرة من السكان فقط . وفي اعتقادي أن مأساة العديد من الدول النامية — ومن بينها الجزائر — أنها ركزت اهتماماتها على القطاعات الأقل أهمية من القطاعات الأولوية ، وهذا أدى بدوره في النهاية الى ضياع الأموال واهدار الطاقات البشرية والمادية . ولعل مثال بناء الملاعب الرياضية الفخمة والقصور الرياضية الباهضة التكاليف الى جانب التركيز على الصناعات الثقيلة واهمال التنمية الزراعية في الجزائر خير دليل على ذلك .

ان هذه المأساة التي تعاني منها الدول النامية في رسم استراتيجية الاصلاح الاداري ، تعود كما يقول الأستاذ علي السلمي الى تعدد ((محاولات احداث الثورة الادارية تحت مسميات مختلفة ، ولكنها لم ترقى الى مستوى الانجاز المستهدف حيث افتقرت الى الاطار الفكري المتكامل أو الاستراتيجية الواضحة)) . (٢)

من هنا طرحت قضية تحديد الاختيارات التي ترسم نطاق استراتيجية الاصلاح الاداري أو ما يعرف باسم عناصر الاستراتيجية .

فمثلا ، نجد الكاتب الأستاذ : ي . درور Y. DROR قد تحدث حول هذا الموضوع في دراسة له بعنوان " استراتيجيات الاصلاح الاداري " (٣) وقال بأن الاستراتيجية تعني في هذا البحث السياسات

---

(١) — محمد ضاهر وتر ، الاستراتيجية الادارية ، الطبعة الثانية ، بيروت : مؤسسة الرسالة ، ١٩٨٠ ، ص ١٣٦ .

(٢) — علي السلمي ، الادارة المصرية . رؤية جديدة ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٩ ، ص ١٠٥ .

(3)- A.F.Leemans, editor, OP.Cit, P.P126...141.

الأساسية والمواقف العامة في تحليل السياسية الخارجية والدفاع ، وبذلك فهي تحدد أو تبني الاطار الشامل للخطوط العامة وكذلك حدود التدابير في المحيط ، حيث التفاصيل العملية تحدد والقرارات تتخذ . وهكذا نجد احدى عشر بعدا من أبعاد الاستراتيجيات المتعلقة بالاصلاح الاداري ، وهي :

١ ـ ان الأهداف العامة تكون واضحة ومحددة لتحقيق نظام الاستحقاق . MERIT SYSTEM

٢ ـ أن حدود الاصلاح تتمحور حول العامل السياسي والمؤسسة السياسية الى جانب الريادة المهنية . العامل الثاني يتعلق بالمؤهلات وتغيير برنامج الجامعات . العامل الثالث يدور حول دور المؤسسات القانونية . وأخيرا عامل الجمهور .

٣ ـ أن هناك افضليات التوقيت ، وذلك عن طريق التكرار واعادة النظر في القرارات وتفاصيل نتائجها وربطها بالواقع ، الذي يتضمن الوسائل والموارد المتوفرة .

٤ ـ أن هناك بُعد المخاطر المقبولة أو المتوقعة ، وهي تتراوح بين الحد الأدنى والأقصى .

٥ ـ أن يتوفر عنصر الاضافية وعنصر الابداع والخلق ، وهذا بدوره يتطلب التغيير البطيء والتدريجي الذي يضمن النوعية والشمولية .

٦ ـ أن تتضمن الاستراتيجية الأفق الواسع أي لا يكون هناك ضيق الأفق ، تجاه هذا الاصلاح الشامل .

٧ ـ أن تكون هناك تبريرات وحجج دامغة تدعم الاستراتيجية حتى لا تكون صدمة لمنفذي الاصلاح الاداري .

٨ _ أن توضع خطط وفرضيات مستقبلية ،كتوفير اليد العاملة والسياسة الداخلية والتنبؤ بالضغوطات الخارجية المحتملة الوقوع .

٩ _ أن تقوم الاستراتيجية على قواعد نظرية واضحة المعالم ومصحوبة بتوضيحات كافية عن الفرضيات .

١٠ _ أن تؤخذ بعين الاعتبار الموارد المتوفرة بحيث تكون كافية وموجودة عند الحاجة اليها .

١١ _ أن تكون الاستراتيجية مرتبطة بمجالات أدوات الاصلاح من حيث تصنيفها وخططها .

في حين يرى الأستاذ كايدن . G.E.CAIDEN في كتابه " الاصلاح الاداري " ، أن رجل الاصلاح الاداري له قائمة تتضمن مبادئ العمل التي تحدد له استراتيجية الاصلاح الاداري ، علما بأن رجل الاصلاح هو انسان متمرد وكمالي وعبقري وليس على استعداد للموافقة على الأشياء كما هي . والحافز في ذلك يعود الى عدة عوامل من بينها ، اشباع الذات والطموح ، ثم ترقية المجموع ،فالاهتمام بالإنسانية . وتتمثل هذه القواعد فيما يلي :

١ _ أن لا يحاول تحقيق كل شيء مرة واحدة .
٢ _ أن يتجنب الكمال .
٣ _ أن لا يقفز على المراحل الوسطية .
٤ _ أن يبني مناخ صحي يساعد على الاصلاح .
٥ _ أن يتجنب العواقب المضرة .
٦ _ أن يقبل ما يستطيع الحصول عليه .
٧ _ أن يستعمل المؤسسات القائمة بقدر الامكان .
٨ _ أن يتمم المراحل .
٩ _ أن يتجنب التقليد الأعمى .

١٠ — أن يقبل التدرج في العمل .

١١ — أن يحدد هوية الاصلاح مع التعارف عليه .

١٢ — أن ينتبه الى التغذية العكسية . Feed.Back

١٣ — أن يقدم الاصلاح ويسمح بالتغيير الدائم .

١٤ — أن يعمل ضمن مخطط مرن ولا يخفي دوافعه .

١٥ — أن يؤسس ادارة يمكن الاعتماد عليها .

١٦ — أن يوازن بين المكتسبات والخسائر .

الى جانب كل ذلك هناك عامل تغيير هو الزمن أو الوقت ،(١) الذي يوصف بالعملة لدى الدول المتقدمة .

أما الأستاذ يوسف خلوصي ، الذي حاول أن يلخص لنا مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية من خلال كتابه المعروف، والذي أشرنا اليه عدة مرات، فيرى أن الاختيارات الأساسية في رسم هذه الاستراتيجية تتمركز حول ثلاث نقاط رئيسية وهي : القيادة والخبرة ، ثم القانون كأداة للاصلاح ، وأخيرا استراتيجيات التعليم والتدريب .(٢)

وبالنسبة للنقطة الأولى ، فالمقصود بالقيادة والخبرة هو أن يكون كل اصلاح اداري مدعما بقيادة سياسية عليا تعطيه قوة التنفيذ والاستمرارية ، دون اهمال جانب الخبرات والتجارب سواء من الموظفين القدماء أو الباحثين المتخصصين في حقل الادارة . وبعبارة وجيزة يكون رجل الاصلاح الاداري تتوفر فيه كل صفات القيادة والخبرة والكفاءة ، حتى يكون — كما رأينا آنفا — رجل عبقري وكمالي ومتمرن الخ ... قصد تحقيق الأهداف النبيلة التي تطمح اليها الانسانية .

كما أن التشريع والقانون يعدان من الأدوات الفعالة لتقنين عمليات الاصلاح الاداري ، لأن الشرعية القانونية للادارة تعطي صفة الالزام

---

(1)- Gerald E; Caiden, Administrative reform, chicago, Aldine Publishing, 1969, P.P. 206-207.

(٢) — يوسف خلوصي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣١ .

والتطبيق الرسمي ، الا أن المشكل الأساسي الذي يواجه الاصلاح والتغيير الاداري هو عدم مسايرة هذه القوانين لحركة الاصلاح ،بالرغم من بطئه وتأنيه في الكثير من الحالات • مما جعل الكاتب الفرنسي المشهور ميشيل كروزييه M.Crosier يخصص كتابا كاملا لهذه النقطة الهامة تحت عنوان " لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم ". (١)

" On ne change pas la societé par décret "

وفي هذا العرض والتقديم للكتاب المذكور ، بيّن الأستاذ عمار بوحوش بقوله : ((... ان المؤلف حاول أن يثبت في كتابه حقيقة أساسية وهي أنه من الغلط أن تعتمد الحكومات على القرارات والمراسيم للتغلب على الفوارق الاجتماعية في الرواتب والنفوذ والثروة ، لان هذه الاجراءات مؤقتة وتصبح لا معنى لها بمضي الوقت وتغيير الأوضاع الاجتماعية • كما أن الافراد يتحايلون على القوانين ويستغلون منها ما يخدم مصالحهم ويتجاهلون كل الاجراءات التي لا تخدم مصالحهم • وبقدر ما تحاول الحكومات فرض قوانينها على المواطنين وتضييق الخناق على الأفراد المتلاعبين بثروات الشعوب ، بقدر ما تنشط السوق السوداء والمزايدات بشأن الحصول على الأشياء المحظورة • ولهذا فان الحل الأساسي يكمن في نشر المعرفة وتعميمها • وتكوين الأفراد الذين يعملون بروح جماعية وبأسلوب بسيط بحيث يمكن الاستغناء عن المستهترين الذين يحتكرون العلم والمعرفة ويتحكمون في مصير الشعوب باسم الشرعية والتخصص والدفاع عن النقابات المهنية • ان المجتمع العصري في حاجة ماسة الى من يقوده، لكن بحكمة واخلاص في تقديم الخدمات ، وفي حاجة الى من يسيره ، لكن بقوانين واضحة وغير معرقلة لمطالبه الشرعية واحتياجاته الأساسية • وفي حاجة أيضا الى حكومة قوية ، لكن قوتها موجهة لضرب المتلاعبين بمصالح الشعب ، وليست ضد المواطنين الذين يجسمون الارادة العامة

---

(١) ـ عمار بوحوش ، " لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم " ، مراجعة لكتاب بهذا العنوان للكاتب الفرنسي ميشيل كروزييه ، مجلة العلوم الاجتماعية ، بجامعة الكويت ، عدد ديسمبر ١٩٨١ ، ص ١٦١ ـ ١٦٤ •

للأمة ، ويسعون بالدرجة الأولى للحصول على الأشياء الضرورية مثل الشغل والأمن الجماعي والرخاء الاقتصادي ...)) . (١)

أما النقطة الثالثة المتعلقة باستراتيجيات الاصلاح الاداري فتتمثل في موضوع التعليم والتدريب ، اذ يعتبر توفير الاطار الكفء والنزيه من العوامل الأساسية والهامة التي تؤثر في كافة قطاعات الدولة . ولذا راحت الدولة المتقدمة تولي عناية خاصة بالجامعات والمعاهد والكليات المتخصصة والعليا ، باعتبارها مركز اشعاع ومصدر اختراعات العلماء والباحثين . بعكسنا نحن الدول النامية حيث نعاني من مشكلة هجرة الأدمغة بسبب معاملتنا السيئة لهذه الطاقات الخلاقة ، التي نحاول تعويضها باطارات أجنبية ليست في مستوى الاطارات الوطنية من عدة جوانب مختلفة . وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عمار بوحوش : ((... فلست أدري لماذا يتم تفضيل الغريب على ابن البلد ، مع أن الاطار الوطني يتمتع بميزات لا مثيل لها على الاطارات المستوردة ، فهو يتميز عنهم بالاستمرارية في العمل ، والحصول على مرتبه بالعملة المحلية ، ويقبل أن يكلف بأي عمل تحيله اليه حكومته حتى ولو كان خلال العطل الرسمية ومع كل ذلك ، فجزاؤه ، هو الحصول على نصف مرتب الاطار الغريب فقط ، وتسليط قيود بيروقراطية عليه ، تدفعه لأن يجهد عقله في البحث عن طريق التغلب عليها ، بدلا من اجهاد نفسه في خدمة القضايا الموكولة له)) . (٢) والأدهى والأنكل من ذلك هو رفع الشعارات المستمرة والبراقة باعطاء المكانة اللائقة لهذه الاطارات العلمية في دواليب الحياة الاجتماعية ، حتى تتفرغ لمهمة الاختراع والابداع والخلق للالتحاق بالركب الحضاري والعلمي . لكن ، شتان بين التنظير والواقع وبين الحقيقة والسراب !

ولعله من المناسب أن نشير الى أنه ممكن جدا التحدث عن الاستراتيجيات ورسم اطارها العام بطريقة وصفية وعامة ، ولكن لا توجد

---

(١) — عمار بوحوش ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٦٢ .

(٢) — عمار بوحوش ، " لغتنا العربية جزء من هويتنا " ، المستقبل العربي ، الصادرة ببيروت ، عدد ٣٥ ، بتاريخ جانفي ١٩٨٢ ، ص ١٢٩ .

قواعد عرفية متعارف عليها يمكن بواسطتها اختيارات استراتيجيات الاصلاح . ولهـذا لا بد أن يكون هناك نظام يسمح بتصميم استراتيجية الاصلاح التي ينبغي أن تشمل على تحليل خمسة أشياء وهي : البيئة التي تتم فيهـا عملية الاصلاح ، ثم مطالب التنفيذ ، كذلك العناية بالتوقيت أي الزمن الذي يقاس بالنسبة عند الدول المتقدمة ، الى جانب قدرة التعرف على الاحتمالات، وأخيرا التفاعل بين هذه العوامل كلها . وبطبيعة الحال فإن التحليل الكلي لهذه الأشياء ، لا يمكن فهمه الا اذا أخذنا بعين الاعتبار مسائل النفوذ والسلطة والمواقف والاجراءات والتنظيمات.(١)

أما الأستاذ علي السلمي ، الذي حاول أن يعطي تصورا دقيقا لادارة مصرية من رؤية جديدة ، فقد حصر عناصر الاستراتيجية في أربعة محاور، كنا قد أشرنا البعض منها ، وهي : وضوح الهدف ، ثم تحديد الموارد والامكانيات التي يسيطر عليها صانع الاستراتيجية ، الى جانب تحديد المتغيرات والمعوقات التي تعترض تحقيق الهدف والتي تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية ، وأخيرا اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة .

وهذه العناصر الأربعة تدخل ضمن مفهوم الاستراتيجية . ثم حاول أيضا أن يحدد استراتيجية الثورة الادارية وأهدافها . ثم تطرق فيما بعد الى محاورها الرئيسية عن طريق القطاع العام والهيئات العامة ، الى جانب التنظيم الحكومي وأجهزة الحكم المحلي ، مع التركيز على نظم التخطيط والمتابعة والمعلومات والبشر ، ثم خصص جانبا الى وسائل الثورة الادارية قبل أن يختم موضوعه وتصوره لهذه الاستراتيجية بالقوى المعوقة للثورة الادارية .(٢)

ان الاستراتيجية التي نادى بها الأستاذ علي السلمي تنطلق من مفهوم ربط الاصلاح الاداري بعملية التخلف الاداري ، حيث أن التخلف تتحكم فيه عدة عوامل متداخلة ومتفاعلة فيما بينها ، من بينها تلك العوامل التابعة من التنظيم الاداري ذاته : كالمديرين وأنماط سلوكهم والعمال وأنماط سلوكهم أيضا ، ثم العلاقات التنظيمية الفعلية بين أعضاء التنظيم .

---

(١) — يوسف خلوصي ، المرجع السابق الذكر ، ص ٤٨ .

(٢) — علي السلمي ، الادارة المصرية ، رؤية جديدة ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ ، ص ١٠٦ – ١١٦ .

أما العوامل النابعة من المناخ المحيط بالتنظيم فتتمثل في علاقة التنظيم بسلطة الدولة ، وهيكل التنظيم البيروقراطي العام ، ثم التشريع أو القانون ، وفي النهاية التنظيمات السياسية للدولة وللعمال . من هنا تتحدد الاستراتيجية العامة التي تتمحور حول المعرفة الادارية ، ثم الأفراد ، وأخيرا عامل المناخ ، وبذلك تكون استراتيجية الاصلاح الاداري قائمة على عدد أركان أساسية ، من بينها تنمية المعارف الادارية أولا ، ثم تنمية الأفراد الممارسين للوظائف الادارية ثانيا ، وأخيرا تبسيط المحيط بالتنظيم الاداري وتقليل حدة المعوقات البيئية . (١)

أخيرا وفي سلسلة عرض وتحليل الاستراتيجية المقترحة بشأن الاصلاح الاداري ، فضلنا أن نختمها بالتصور الاستراتيجي الذي نادى به الأستاذ أحمد رشيد .

يرى الأستاذ أحمد رشيد — وهو منطلق من تحليل مفهوم الادارة العامة في الدول النامية — أن عملية وضع الاستراتيجية للاصلاح الاداري (أو تصميم الأهداف) هي من ضمن العمليات المتعددة التي تكون مفهوم الاصلاح الاداري ، وبمعنى آخر ان الاصلاح الاداري هو مجموعة عمليات جزئية ترتبط فيما بينها لتكون في مجموعها هذا النشاط الهام الجذري الهادف الى تنمية الجهاز الاداري للدولة ، ومن بين هذه الجزئيات عملية الاحساس بالحاجة للاصلاح وكذلك عملية التنفيذ مصحوبة بالتقييم له .

ان تصميم الأهداف يعني تكوين مجموعة نشاطات وغايات مطلوب تحقيقها بحيث يتمكن الانسان من معالجة هذه الأعراض التي يشكو منها الجهاز الاداري . لكن المشكلة هي أن وضع هذه الأهداف ليس بالأمر السهل أو اللين كما يتصور البعض ، وان كانت في النهاية من صنع رجال الاصلاح . لغاية الآن لا توجد نظرية علمية لماهية الاصلاح الاداري يمكن الاعتماد عليها في تحديد الأولويات للأهداف

---

(١) — علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، القاهرة : دار غريب للطباعة ، ١٩٧٥ ، ص ٢٨٢ — ٢٨٤ .

في عملية الاصلاح ، سواء من طرف مفكري ومخططي الاصلاح ، أو من طرف المصلحين والمواطنين بصفة عامة . وبعبارة أخرى ، فان الصراع الدائر رحاه بين التقنوقراطيين والبيروقراطيين وكذلك بين المواطنين والمصلحين حول تحديد الأولويات من أجل تحقيق الأهداف عن طريق عملية الاصلاح هو عملية معقدة وشائكة لأنه يلاحظ في النهاية أن الاصلاح الاداري يعد من المهام الأساسية للقيادة السياسية ، فهي التي تعمل قصد الوصول الى تقليص حدة الاختلاف والتعارض بين كافة الفئات المتناحرة ، علما بأن الزعماء والمصلحين يسعون دوما في التفكير المستمر في الاصلاحات حتي ينالو رضا الجميع .

ومن هنا يمكن أن يلعب جهاز الاصلاح الاداري الدور الرئيسي في رفع التوصيات الموضوعية للقيادة السياسية العليا ، وخاصة اذا كان مرتبط بالرأي العام . لذا على رجل الاصلاح الاداري أن يتصف بصفات رفض الثقافة السائدة اذا كانت بالية ولا تتماشى وروح العصر ثم التحلي بصفة الاستعداد لقبول الأفكار الجديدة المتطورة ، مع اعطاء القدوة الحسنة للآخرين في الالتزام الاخلاقي والعمل في صمت دون تهريج أو شهرة أو جري وراء نفوذ سياسي أو مادي ، يتنافى والاصلاح الشامل الذي قام به في الحقيقة من أجل شعبه ومجتمعه .

اذا ، يمكن حصر أهداف الاصلاح الاداري في عدة مجالات ؛ فهناك مجموعة أهداف خاصة بسياسات وبرامج العمل الاداري ، وأخرى تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة من عناصر القيادة السياسية على عناصر التنفيذ بالجهاز الاداري ، الى جانب مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من اللامركزية الادارية ، وقبل النهاية هناك مجموعة أهداف تعني بالنواحي الاقتصادية والمالية ، وأخيرا مجموعة أهداف تعني بالعنصر البشري .(١)

من خلال هذه النماذج والتصورات النظرية المتعلقة برسم استراتيجيات الاصلاح الاداري أو بتصميم الأهداف ، التي أوردها بعض الأساتذة

---

(١) ـ أحمد رشيد ، الادارة العامة في الدول النامية ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ١٢٣ ـ ١٢٥ .

الجامعيين المختصين ، يمكننا أن نقول بأنها تهدف في الكثير من النقـاط المشـارة الى خلق أداة ادارية علمية لتحقيق التنمية بأقل تكلفـة ممكنـة وبزيادة أعلى في المردودية لصالح عامة الناس ، ولو أنها تختلـف في أدوات التحليل لوضـع تصميم الأهداف • بالاضافة الى ذلك لا بـد أن نشير هنا الى أن هذا التصميم أو ضبط المحاور الكبرى لاستراتيجيـة الاصلاح الاداري تختلف في أولوياتها ومنطلقاتها حسب ظروف وبيئـة كل بلد على حده ،هذا الى جانب العوامل السياسية والعقائدية الـتي وراء كل الاستراتيجيات الادارية • ومن هنا يبقى موضوع الاصلاح الاداري بكل أبعاده النظرية والفكرية مرهون بالاجتهادات المستجدة والمتواصلـة على ضـوء واقع البيئة الاجتماعية التي تغذيـه من حين لآخـر • ولكن هذا لا يمنـع أبدا من الاستفادة من تجارب الآخرين الذين خطو خطـوات معتبـرة وعمالقـة في حقـل الاصـلاح الاداري ، ولن تكون هذه الاستفادة العلميـة ناجعة الا اذا تكتـل الأشقـاء العرب من أجل خلق ادارة عربية علميـة في مستوى المنظمات والمؤسسـات الدوليـة المتخصصـة في شؤون الادارة العامة، التي لازالت هي الوحيدة في العالم المستحوذة والمحتكرة على البحـوث والاختراعات العلمية الهامة في مجال الاصلاح الاداري •

٣ — الشـــــروط الضـــــروريـــــة :

قد يصعب علينا تحديد هذه الشروط الضرورية المطلوبة في الاصلاح الاداري ، فما نراه شرطا ضروريا يراه غيرنا غير ذلك . والسبب في هذا يعود الى الاختلاف المتباين في تحديد الاطار الفكري والنظري لأصول الاصلاح الاداري ، من مفاهيم ومبادئ واهتمامات ومراحل ومشكلات... وهلم جرا . الذي بدوره يخضع الى عامل الثقافة الادارية والأفراد والمناخ.

ولكن ، بالرغم من هذه الاختلافات والمتناقضات ،فقد انصب اختيارنا على مجموعة من الشروط الضرورية والموضوعية ، لا شك أنها تساهم — بطريقة أو بأخرى — في دفع عجلة الاصلاح الى الامام بدلا الى الوراء ،وهي كالاتي :

١ — توفير العامل السياسي في الاصلاح الاداري ،أي وجود سلطة سياسية قوية تؤمن بالاصلاح وتتفهم شروطه وتعمل على تحقيقه ،لأنه غالبا ما تصطدم مقترحات الاصلاح بقوى معادية من داخل الادارة نفسها ،بحيث تفقدها امكانية التحقيق وتبقيها مجرد أوراق مكتوبة أو كلمات منطوقة لا تجد لها في الواقع من صدى كما يقول الأستاذ قورني B.Gournay وهذه القوى المعادية هي فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين ، التي تسعى دوما الى بقاء الوضع كما هو دون تغيير حتى يتسنى لها خدمة مصالحها وتقوية نفوذها .

٢ — توفير العنصر القيادي الكفء والنزيه الذي يتجاوب مع المواطنين ويقدر حق التقدير المسؤولية الملقاة على عاتقه، لأن المسؤولية هي تكليف وليست تشريف. ولعله لا يخفى على أي انسان أن القيم السلبية التي تتحكم في مجتمعنا المتخلف تجعل من هذا الشخص يتصرف بأمور الشعب كما يحلو له دون رقابة أو محاسبة شعبية.

والسبب في ذلك أن القائد الاداري قد يجد نفسه يعمل في محيط ضيق لا تهمه مصلحة الوطن بقدر ما تهمه العلاقات الخاصة والتودد الى من هم أعلى رتبة ويستفيد منهم في تدعيم نفسه ومصالحه الخاصة واذا اقتضى الحال مصالح عشيرته وأقاربه ٠

٣ — توفير عنصر المجتمعية في الاصلاح الاداري ، أي أن يكون الهدف الأول والنهائي للاصلاح هو تحقيق رغبات الجماهير المغلوبة على أمرها ، لأن الاصلاح الشامل — كما رأينا آنفا — لا يمكن أبدا وبأي حال من الأحوال أن يكون معزولا عن الاطار الاجتماعي والسياسي والحضاري للمجتمع الذي يتم فيه الاصلاح نفسه ٠ بل إن فاعلية وجدوى هذا الاصلاح تكمن فيما مدى حرصه على تلبية رغبات الجماهير أكثر فأكثر ٠

٤ — توفير الوعي الجماعي للاصلاح الاداري ، لذا فالاصلاح الأصلي — على حد تعبير الأستاذ فوزي حبيش — المقصود به هو افهام الناس بأنه عملية مستمرة ، متجددة ومتطورة وهادفة ٠ فهو بذلك يستوجب تغييرا جذريا وأصيلا في الأشخاص وفي المفاهيم من جهة ، وعامل شامل لكافة مقومات الادارة وسائر خطواتها من جهة أخرى ٠ (١)

وبعبارة أدق هو اشعار واعلام الناس بأن الاصلاح منهم واليهم ، وذلك عن طريق وسائل الاعلام والصحافة التي لها دور كبير في انجاح أو افشال هذه المهمة ، حتى أنها سميت بالسلطة الرابعة في البلاد ٠

---

(١) — فوزي حبيش، المرجع السابق الذكر ، ص ٧ .

٥ — ضرورة استعمال الأسلوب العلمي التخطيطي المنظم في عمليات الاصلاح . وهذا يترتب عليه وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات الأساسية التي تصف الأوضاع الادارية السائدة، الى جانب هذا التدفق من المعلومات التي ينبغي توافر نظام دقيق ومتطور لتحليلها واستنتاج المشكلات الحالية والمستقبلية، ثم أيضا وجود نظام دقيق لتصنيف البيانات وتحليلها وضمان تدفقها الى مراكز اتخاذ القرارات، وأخيرا توفير أسس ومعايير للاختيار والتقييم ... الخ . (١)

٦ — أن يكون الاصلاح الاداري بمثابة تجسيد للسياسة العامة ويأتي في شكل جهاز مسؤول عن احداث التغييرات المطلوبة، حتى يتميز بالاستمرار والتجديد وروح الابتكار والابداع. أي أن يكون جهازا اداريا أعلى في الدولة يتولى مهمة الاصلاح الاداري والمهام التي لها علاقة بموضوع الاستشارات. ونشير هنا الى أن هذا الموضوع الأخير يعد من أهم العمليات الحيوية في مجال الادارة، لأن الاستشارات تساعد كل انسان على الاستعانة بآراء أهل الخبرة والممارسة، والاستفادة من مهارات أصحاب المعرفة الفنية المحايدين (٢) الخ..

اذا، نستخلص من كل ما تقدم، أن هذه الشروط الضرورية للاصلاح الاداري وغيرها من الشروط الأخرى التي لم نذكرها، هي في الحقيقة غير منفصلة عن بعضها البعض، بل هي متداخلة ومتكاملة لتكون في النهاية كتلة واحدة لتطوير الاصلاح الاداري واعطائه دفعا قويا . والسبب في تقسيمها يرجع الى أسباب منهجية ودراسية أكثر منها الى أسباب تتعلق بالمحتوى والنظرة الفكرية للموضوع .

---

(١) — علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، القاهرة: دار غريب للطباعة، ١٩٧٥، ص ٢٨١ — ٢٨٢ .

(٢) — عمار بوحوش، " ملخص بشأن اللقاء العلمي حول تطوير مهارات الاستشاريين "، عمان، المنظمة العربية للعلوم الادارية، بتاريخ ٣٠ أوت — ١٨ سبتمبر ١٩٨٠، ص ٢ .

آليـــة ومرحليـــة الاصـــلاح الاداري

ان كل اصلاح اداري مهما كان هدفـه أو طبيعتـه ، يخضـــع في النهاية الى مرحلة الآلية والمرور بخطوات مرحلية محددة • لأن الاصـــلاح الاداري هو عبارة عن مجموعة من العمليات والمخططات الجزئية لتكـــوّن في النهاية الخطـة العامة للاصـلاح • ولذا لا يعقـل أن تكون أفكـــار مجهزة دون المرور بمراحـل معينـة • فمثـلا لو أخذنا فصلنـا هـــذا المتعلـق بالاطـار الفكري والنظري لأصول الاصلاح الاداري لوجدنـــاه يمـر بأبواب ومبـاحث وبنـود كثيـرة الخ ••• وكل هذه التقسيمات هـــي عبارة عن مراحل مبوّبـة ومرتبـة للتـوصـل لغاية هي الاصلاح الاداري الشامل •

ومن هنا راح الكثير من الكتاب والباحثين يولون اهتماماتهـــم بدراسة هذه المراحل ، من الزاوية التي يرونها صالحة • ولذا إرتـأينـــا أن نتطرق الى المدرسة التقليدية التنظيمية (*)، ثم الى المدرسة السلوكيـــة في هذا الموضوع ،قبل أن نبيّن ونحدد الاطار العام لهذه المراحـــل بشـي ء من التفصيـــل •

ان الاصلاح هو عملية من صناعة الانسان وهادفة في آن واحـد ، مما يجعلنـا أن نحدد البداية ونتابع النهايـة عن طريق المراحل التالية :

أ ـ المرحلة الأولى وتتمثل في الالهام أو الايحاء . Inspiration

ب ـ المرحلة الثانية وتتمثل في الاتصال • Communication

جـ ـ المرحلة الثالثة وتتمثل في التنظيم • Organisation

د ـ المرحلة الرابعة وتتمثل في التكيف أو التأقلم مع المقاوبين • Adaptation

هـ ـ المرحلة الخامسة وتتمثل في تشريع البرامج • Enacting

و ـ المرحلة السادسة وتتمثل في الروتينية .(1) Routinization

اذا ، أول مرحلة تبدأ بالاحساس في وضع اصلاح اداري معين، ثم يتبعه عنصر الاتصال بكافة الجهات المعنية ، كذلك ويأتي بعده دور التنظيم

(*)- يتزعمـــها جودناو ووالاس وغيرهم •••

(1) - GERALD E. Caiden, OP. cit., PP. 127-128

في الاصلاح أي تنظيم المقتنعين به ، بعدها مباشرة نلاحظ مرحلة التأقلم والتكيف خاصة تجاه المقاومين للاصلاح في البداية ،وأخيرا تأتي مرحلتي التشريع أو التقنين للبرنامج المحدد مع توفير قدر من الروتين الذي هو ذو حدين في العملية الادارية ،كما سنرى في دراسة لاحقة .

أما الأستاذ لاسويل Lasswell فيحدد تصنيف التغيير الاجتماعي ،الذي يدخل ضمن موضوع المراحل في عدة نقاط من بينها ؛ المعلومات ،الترقية ،الوصف ، التطبيق ، التقييم ،النهاية . وهذه المفاهيم مبنية على دور المشاركة ، والآفاق ، والمجال ،والقيم القاعدية ،والاستراتيجيات، والنتائج ، والآثار . (١)

بعدما رأينا وجهة نظر المدرسة التقليدية التنظيمية حول آلية الاصلاح بشيء من الاختصار ، نحاول الآن أن نبين وجهة نظر السلوكيين وعلى رأسهم هوبرت سايمون H.Simon ، الذين قسموا هذه المراحل الى ثلاث وهي :

١ — مرحلة رفض الوضع الحالي أي الغضب العام .
٢ — مرحلة تبني أفكار جديدة .
٣ — مرحلة تنفيذ التغيير . (٢)

هكذا ، ظهرت المدرسة السلوكية — حسب تأريخ الفكر الاداري — كنتيجة حتمية لمواجهة الوضع البيروقراطي المنغلق الذي تسببت فيه التنظيمات الرسمية ، حيث هذه الأخيرة لم تولي أية عناية تذكر بشأن التنظيمات غير الرسمية ،التي منطلقها الرئيسي العامل السلوكي والانساني في العملية الادارية . وهذا الاهتمام المتزايد بالجوانب السلوكية للانسان في الادارة قد حجب علينا دقة المراحل التي يمر بها الاصلاح ،مما أعطاها في النهاية صبغة العمومية والتجريد .

---

(1)-Gerald E.Caiden, OP.Cit,PP128-129.

(٢) —أحمد رشيد ،الاصلاح الاداري ،القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ،دار المعلم للطباعة ، ١٩٧٢ ، ٢٣ — ٢٤ .

على ضوء هاتين المدرستين - وغيرهما من المدارس الأخرى - يمكن أن نحدد مراحل الاصلاح في أربعة مراحل هي :

١ - مرحلة الشعور بحتمية وضرورة الاصلاح الاداري .
٢ - مرحلة التفكير العلمي والجاد في رسم استراتيجية الاصلاح الاداري .
٣ - مرحلة تنفيذ وتطبيق الاصلاح الاداري .
٤ - مرحلة مراقبة وتقييم الاصلاح الاداري . (١)

ان المرحلة الأولى المتعلقة بشعور حتمية وضرورة الاصلاح الاداري ، تتعلق أساسا بخلق احساس اجتماعي ، يساعد على تنمية هذه الروح الاجتماعية للاصلاح . وما أحوجنا نحن الدول النامية الى هذا الاحساس المشترك .

ولكن ، المشكلة التي تبقى مطروحة في الدول النامية هي غياب هذا العنصر الهام . وربما السبب في ذلك يعود الى عدم فاعلية التنظيم السياسي والقيادة السياسية ، بالرغم من دوره الفعال في هذه المهمة . بعكس ما يجري في الدول المتقدمة التي تولي عناية تامة للمؤسسات السياسية .

أما المرحلة الثانية تتعلق بخلق أرضية علمية لرسم استراتيجية للاصلاح الاداري ، تتماشى وواقع البيئة الاجتماعية - كما رأينا سابقا - ولكن المشكلة التي تبقى مطروحة في هذه المرحلة هي عدم التفكير مطلقا في هذه الاستراتيجية البعيدة المدى لدى الدول النامية . وهذا يعود الى عدم الاستقرار السياسي في الحكومات .

ويلاحظ هنا أن المرحلة الثالثة المتعلقة بالناحية التنفيذية والتطبيقية ، تعد من المراحل الصعبة لكونها تتطلب خلق جو مساعد لتجسيد هذا التصور النظري للواقع العلمي ، وإلا تقع ردود فعل غير متوقعة في الحسبان . فمثلا عندما قامت اليابان باستراتيجيتها الثورية وهي " استراتيجية الصدمة " بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة ، والتي ترتبت عليها عزل ١٥٠ ألف موظف

---

(١) - أحمد رشيد ، الاصلاح الاداري ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، دار المعلم للطباعة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٤ ..... ٣٨ .

غير مرغوب فيهم ، كان يظن الجميع قتلها ، ولكن ها هي اليوم تنافس أكبر الدول المتقدمة رغم دمار الحرب ، لكرنيا عرفت كيف تحبب العمل للفرد الياباني وتدفعه أن يكون هو المنفذ الأساسي لهذا الاصلاح . وفي مقابل هذه الاستراتيجية هناك استراتيجية أخرى تعرف بـ " الاستراتيجية الدفاعية " وهي ألين وأخف وطأة من الأولى ، حيث تأخذ بعين الاعتبار كل العوامل المتوفرة اثر التطبيق والتنفيذ . ومهما يكن فهناك وسائل تنفيذية للاصلاح ، كالوسيلة السياسية وتخفيف البيروقراطية ثم الوسيلة التشريعية والسلوكية .(١)

أما المرحلة الرابعة والأخيرة فتتعلق بمراقبة وتقييم ما تم انجازه من الأهداف المرسومة والمحددة ، وهي مرحلة في منتهى الأهمية لكونها تبين لنا أين نسير وأين نتجه ؟ . وهكذا تعتبر المؤشر الهام الذي به نتمكن من تقييم ومراقبة أعمالنا ان كانت صائبة ومتطابقة مع المخطط ، اعتبرناها مكسبا وحافزا منجعا لانجاز ما تبقى من المخطط ، وان كان العكس راجعنا أنفسنا قبل استفحال الداء وصعوبة العلاج . ولذا حاول لينين أن يبين في كتابه الهام " خطوة الى الامام خطوتان الى الوراء "(٢) مدى أهمية التقييم والمراقبة والدقة في تنفيذ الاستراتيجية ، لأن التقييم بمثابة البوصلة التي توجه الباخرة إلى شاطئ الأمن والسلام .

---

(١) ـ أحمد رشيد ، الاصلاح الاداري ، القاهرة : دار المعلم للطباعة ، ١٩٧٢ ، ص ٣٢ ـ ٣٣ .

(٢) ـ راجع كتابه : خطوة الى الأمام خطوتان الى الوراء (الأزمة في حزبنا) ، موسكو : دار الطبع والنشر باللغات الأجنبية ، بدون تاريخ ، ١٤٢ ص .

التعاون الدولي والاستشارة الفنية في الاصلاح الاداري

في مطلع الستينات وبالتحديد في شهر يوليو من عام ١٩٦٢ ، نظم المعهد الدولي للعلوم الادارية ملتقى علمي حول موضوع " المعرفة الفنيــــة في المجال الاداري " وشاركت فيه مالا يقـل عن ٤٠ دولة بخبرائها وباحثيهــــا ومستشاريها الكبار . ولكن النتيجة التي توصـل اليها المؤتمر هي أن المعونة الفنية في أزمة ، وذلك لسببين واضحين هما : الزيادة المفرطة في مجالها من طرف الدول المستقلــة التي تريدها بسرعة ، ثم الى الخلاف في الأفكـــار النظرية في وسائل التنفيذ بين الدول المتقدمــة والدول النامية . (١)

وبقيت هذه الأزمة المفتعلــة والسنفونية القديمة الى مطلــــــــع الثمانينات ، والدول النامية لازالت تلهث وتجري وراء هذه المعونة الفنيـــــة في مجال الاصلاحات الادارية دون طائل يذكر .

من هنا نحاول أن نناقـش موضوع التعاون الدولي والاستشــارة الفنية في الاصلاح الاداري ، بعدما أدركنا في الأبواب السابقــة موضــــوع الاصلاح من الداخل ، أي من داخل البلد الذي يقوم بعمليات الاصـــلاح . ولذا لا يمكن أن نهمل هذه العوامل الخارجية حتى نتوصل الى نظـــرة كاملة وشاملــــة للموضـــوع .

ان موضوع التعاون الدولي والاستشارة الفنية في مجالات الادارة فرضته عدة عوامل موضوعية ، كالتكتــلات الدولية من جهة ، حيث راحـت الدول المتقدمة تنشأ المعاهد والمدارس المختصة وأشهرها المعهد الدولـــي للعلوم الادارية ، الذي فرضته الحاجة لتنفيذ توصيات الاصلاح الاداري المقررة من جهــــة أخرى .

(١) ـ للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع الأعداد الخاصة من : مجلة العلوم الادارية ، التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولـــي للعلوم الادارية ، العدد ١ بتاريخ يونيو ١٩٦٤ ، العدد ٢ بتاريـــــخ ديسمبر ١٩٦٤ ، والعدد ١ بتاريخ أبريل ١٩٦٥ .

وهكذا ان التعاون الدولي في مجال تبادل الافكار والخبرات العلمية عـــن طريق المستشارين الكبار في غاية الأهمية والحذر ، لأن هذا التعاون تشوبه بعض الالتباسات وعدم التعاون النزيه بسبب بعض المبررات السياسية والاعتبارات الخاصة ، التي تقف كعقبة وحاجز منيع في وجه كل تعاون حقيقي يخـــدم الانسانية والبشرية جمعاء • ولعل التجارب الماضية أثبتت صحة هذه المقولة •

ان السبب الرئيسي الداخلي لمشكلة المعونة الفنية أو التعـــاون الدولي يكمن في أن معظم الدول النامية تعتمد بشكل كبير على الخبـــراء الأجانب حتى في أبسط الأمور ! وتكون النتيجة الحتمية طبعا لهذه الزلـــة الفادحة هي اهمال الاطارات الوطنية وعدم العناية بها رغم قلتها • ومـــع مرور الزمن تتزايد هجرة الأدمغة (١) ويصبح هؤلاء الخبراء هم ســـادة الاختراعات في الدول المتقدمة • وفي هذا الصدد يؤكد اللقاء العلمـــي حول تطوير مهارات الاستشاريين المنعقد في الأردن ، الى صحة ما نذهب اليه بقـــولـــه : ((••• ان التنمية الادارية في البلدان العربيـــة قد تحتاج الى مساعدة خارجية سواء لتدعيم الهياكل الموجودة أو للحصـــول على التكنولوجيا ، لكن الشيء الملاحظ أن العناصر البشرية والأمـــوال موجودة في الوطن العربي لحل المشكلات التي تواجه الدول العربيـــة • الا أن قلة الرغبة في الاستفادة من العناصر المتدربة والموجودة بداخـــل كل بلـــد ، هي التي تؤدي في أغلب الأحيان الى عرقلة مساعي التنميـــة والتغلب على الصعاب التي تعترض كل بلد)) • (٢)

ونستخلص من هذا القول أن المشكلة في مجال التعاون الفـــني والعلمي هي أيضا مشكلة سياسية بالدرجة الأولى ، لأن التنظيم الاداري هو انعكاس للتنظيم السياسي في شتى المجالات ، أو بالأحرى لأن القـــادة

(١) — للمزيد من المعلومات القيمة في هذا المجال راجع : " هجـــرة الكفاءات العربية " ، جريدة الشعب اليومية التي تصدرها الجزائر ، نقلا عن مجلة ديارنا والعالم ، العدد ٦٨ ، العدد ٥٥٤٦ بتاريخ ٢٩ / ٠٨ / ١٩٨٠ ، ص ٨ •

(٢) — عمار بوحوش ، " حول اللقاء العلمي لتطوير مهارات الاستشاريين " ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، بتاريخ ٣٠ أوت — ١٨ ديسمبر ١٩٨٠ ، ص ١٤ •

هم أصحاب القرارات العليا في شأن اعطاء الأهمية للاطارات الوطنية وتفضيلها على الاطارات الأجنبية إذا ما رغبو في ايجاد اصلاح اداري اصيل وشامل . ولذا لا ننبهر عندما نجد سياسة الجزائر في مجال التعاون الفني والثقافي(*) لازالت تتحكم فيها اعتبارات سياسية واحتياجات غير مخططة بحيث أن المتعاونين الأجانب يحصلون على مزايا لا تحصل عليها الاطارات الجزائرية التي تحمل نفس المؤهلات والخبرات .

ان الدول النامية بصفة عامة ، تواجه معادلة صعبة . فوجود الفجوة الكبيرة في التقنية الادارية يجعل الكثير من هذه الدول تتساءل عن ملاءمة القفزة (أو الطفرة) الى الامام نحو العصر الالكتروني ، وهذا يقود الى مشكلات جسيمة بفعل الآثار الاجتماعية والسياسية المترتبة على التقدم بسرعة كبيرة في أمد قصير . وعلى أية حال ، فالدول النامية ستدفع الثمن باهضا اذا وقفت مكتوفة الأيدي ، دون أن تفعل شيئا في مجال مواكبة التقدم العلمي والتقني لتحديد ممارستها الادارية . (١)

اذا ، على الدول النامية أن تفكر جديا في ايجاد تكنولوجية ملائمة أو متوسطة (٢) تتماشى وأهداف اصلاحها الاداري الشامل ، مع الانتباه الى الالتباسات الدولية المتعلقة بشأن هذه التكنولوجية المتوسطة . وطبعا فان الحديث عن التكنولوجيا — يجرنا الى الحديث عن مسيري هذه التكنولوجية وانعكاساتها المتوقعة على العامل البسيط ، أي أن موضوع التعاون الدولي والاستشارات الفنية عليه أن يتركز أساسا على فكرة عدم حياد التكنولوجيا مهما تظاهرت هذه الأخيرة بعدم الحياد عن طريق مخترعيها .

(*) - راجع البند ٧ ، ٨ من وثيقة اتفاقية إيفيان .

(١) — رانجت كومار ، "التقنية والتنمية الادارية " ، المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالاردن ، العدد ١ ، ٢ ، بتاريخ يونيو . حزيران ١٩٨٠ ، ص ٨١ .

(٢) — فوزي العكش ، "أبعاد التكنولوجيا المتوسطة " المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالاردن ، العدد ٤ ، بتاريخ كانون الأول ١٩٨٠ ، ص ٤٥ .

ومن هنا يزداد الاهتمام بالعنصر البشري المتحلم والمتكـــون والمتدرب ، أي الاعتناء بالاطار الوطني ، الذي يحاول أن يكيف هـــذه الثورة التكنولوجية مع متطلبات التنمية الشاملة لبلاده • ولذا فرغـــم المشكلات التي تعترض التكنولوجيا المستوردة والعملية الاستشارية عن طريـــق التعاون الدولي في موضوع الاصلاحات الادارية ، تبقى مجرد مشكلات ثانويـــة مع الارادة الفولاذية للقيادات العليا التي ترغب وتجعل من العناصـــر الوطنية الكفأة والنزيهة النبـراس المضيء لهذه الاصلاحات بدلا مـــن المساعدات الأجنبية ، التي تكهل من ميزانية الدولة ، اللهم الا من بـــاب اتعقاد الملتقيات وتبادل الافكار والخبرات في مجال ما توصـل اليه العلم من اختراعات جديدة تساعد البلد للحاق بالركب الحضاري والعلمي •

والفكرة العامة والهامة في آن واحد ، التي يمكن استخلاصهـــا من هذا العرض البسيط حول موضوع تتحكم فيه موازين القوى والتكتـــلات الدولية ،والمتمثـل في الاستشارة العلمية والتعاون الدولي ،أن القضيـــة قضية سياسية تتطلب الارادة السياسية للقادة ، الى جانب الاعتماد علـــى الاطارات الوطنية النزيهة والكفأة ،مع وضع هذا التعاون الأجنبي فـــي الدرجة الثانية مهما كان المعسكر الدولي أو الكتلة التي تتعاون معهـــا الدول النامية ، لأن الواقع أثبت أكثر من مرة أنه لا بديل لسياســـة الاعتماد على النفـس وفرض الوجود في كل الميادين •

مشكـــلات وعقبـــات الاصـــلاح الاداري

إن مشكلة وعقبات الاصلاح الاداري كثيرة ومتشعبة بتشعب الموضوع ذاته ، بل ومما زاد في تعقيدها وتشابكها أنها متداخلة ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض ، اللهم الا من حيث الدراسة والتوضيح . الى جانب كل ذلك هناك اشكالية أولويات هذه المشكلات والعقبات التي تعترضها عمليات الاصلاح الاداري ، لأن معرفة الداء أو أعراض المرض معناه ايجاد الدواء أو التفكير في هذا الدواء غير الموجود . ولذا نجد الكثير من الكتاب والباحثين يختلفون في ايجاد تصور موحد لهذه العقبات ، والسبب في ذلك لكونهم ينطلقون من بيئاتهم المختلفة .

وكيفما كان الحال ، سنحاول أن نتعرض لهذه العقبات من زوايا مختلفة حتى تتبين لنا الرؤية في ذلك ، وخاصة عندما ننزل للدراسة الميدانية في فصول لاحقة .

ولكن ، مع ذلك يمكننا أن نقول بأن جوهر مشكلات الاصلاح يكمن أساسا في طبقة أو فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين ، التي كانت وراء كل العقبات التي يعاني منها الاصلاح الاداري ، لأنهم أصحاب النفوذ والجاه الذين يحركون الأجهزة الادارية ويتحكمون في تطبيق النصوص كيفما شاءوا .

فهذه الفئة معروفة بعدائها الشديد للاصلاحات الشاملة والاصيلة ، التي تمس بنفوذها واستحواذها على الادارة والسلطة ، اللهم اذا كانت الاصلاحات تخدم مصالحها المباشرة وتلبي مطامح العناصر البيروقراطية المتنوعة التي ليس لها حدود . وبدون شك فانها هي السبب في كل هذه المشكلات التي تعترض الاصلاحات الادارية التي تقوم بها بعض القيادات السياسية بحافز الضغط الجماهيري ، وقد استطاعت أن تفرغ محتواها وتجعلها عبارة عن عمليات شكلية بعيدة كل البعد عن الواقع الاجتماعي .

اذا ، ان رأس الحربة في هذه العقبات هي هذه الفئة المتكونة من التقنوقراطيين والبيروقراطيين ، التي تعمل في معظم الأحيان بتحالف مع القادة السياسيين الذين يخضعون في غالب الأوقات لموازين القوى ، أي بين أصحاب سلاح المعرفة والتخصص وبين التأييد الجماهيري • لذا كان المشكل اداري — سياسي ، الشيء الذي يجعلنا نربط بين موضوع الاصلاح الاداري ومشكلاته وظاهرة البيروقراطية التي تطغى على جميع المجتمعات النامية •

بعد هذه الملاحظة الجديرة بالاهتمام ، نحاول الآن أن نحدد أهم العقبات التي تعترض الاصلاح الاداري مباشرة ، ثم نتطرق الى العقبات ذات الصفة العامة • وبالنسبة للعقبات المباشرة يمكن تحديدها في أربعة بنود أساسية هي :

أولاً ، غياب التذمر والشعور بطرح المشكلات بصراحة وبكل جدية • وربما السبب في ذلك يعود الى الخجل والخوف من الحكومات وأجهزتها المحافظة التي تتلبس بالشرعية والحفاظ على الاستقرار ، وأي استقرار في ظل الابتعاد على العلم ! أو لأن تلك العيوب يراها المجتمع غير العيوب التي لا يتصورها لسبب أو آخر •

ثانياً ، غياب من يصوغ فكرة الاصلاح الاداري بفاعلية ودراية ، أي لا يكون مقتنعون قادرون على هذه العملية الهامة • والسبب في ذلك يرجع الى عدم توافر المعلومات الكافية لتقنيتها في شكل اصلاح ، حيث أن هذه المعلومات تبقى سرا لا يمكن الاطلاع عليه ، في حين أن البعض منها يكون مزورا أو موجها لشيء غير مرغوب فيه • وهذا عامل هام أدى الى ظاهرة هجرة الكفاءات الوطنية التي تجد ضالتها في الدول الأجنبية التي تعرف الكثير عنا •

أما العقبة الثالثة ، فهي غياب الانصار والمدافعين عن قضية الاصلاح ، سواء من حيث منشطي الاصلاحات الادارية ، أو من حيث القادة القادرين على حث وتجنيد مثل هذه الاصلاحات • ويرجع ذلك كما نعتقد

الى عدة عوامل اقتصادية وقيمية أو أخلاقية ، تجعلهم دوما همهم الوحيد هو الجري وراء الاصلاحات المجهزة التي تعود عليهم بالفوائد والأرباح الطائلة .

وأخيرا العقبة الرابعة ، فتتمثل في عدم وجود من يريد تأدية أفضل وتضحية أكثر ، تعود بالنفع العام على الجميع . وهذا يرجع أساسا الى ضعف الادارة وعدم فاعليتها .(١)

أما المشكلات العامة الأخرى فيمكن تحديد ها في النقاط الآتية:

١ ـ المشكلة السياسية : لقد عرفنا في دراستنا السابقة أن هناك سياسات واستراتيجيات طويلة المدى للاصلاح . وهذه الخاصية للاصلاح تحتاج بدورها الى استقرار سياسي وقيادة سياسية متواصلة . لكن الدول النامية كثيرا ما يفتقد فيها هذا العامل الأساسي في الاصلاح الشامل ، الذي ينعكس على الاصلاح ذاته . حيث نلاحظ غياب فعالية نظام الاتصالات بين القيادة العليا من ناحية ، والرأي العام من ناحية ثانية ، وذلك يؤدي بدوره الى عدم تلبية الحاجيات الأساسية للمواطنين . وفي هذا الاطار ينبغي أن نشير الى أن المشكلة السياسية لا تتوقف عند عدم الاستقرار السياسي فحسب بل تمتد أيضا الى عدم فاعلية المنظمة والموسسات السياسية في تحقيق برامج التنمية . وهذا يترتب عليه سرعة دوران الأنظمة السياسية وعدم تبلور المناخ السياسي الملائم .(٢) الى جانب حرمان المواطن البسيط من حقوقه السياسية المتمثلة في حق المواطنية .

٢ ـ المشكلة الاجتماعية : لقد شغلت هذه المشكلة الاجتماعية ـ ولا زالت ـ تشغل بال علماء الاجتماع السياسي بصفة خاصة ، وعلماء مختلف فروع العلوم الانسانية بصفة عامة . والشيء المتعارف عليه لديهم أن هذه المشكلة مرتبطة أشد الارتباط بالتأهيل الاجتماعي . ذلك الذي يغذي

---

(1)- Gerald E.Caiden, OP.Cit, PP.167-168.

(٢) ـ عامر الكبيسي ، " المعوقات الادارية في الدول النامية والطريق الى حلها " ، مجلة العلوم الادارية ، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، العدد ٣ ، بتاريخ ديسمبر ١٩٧٢ ، ص ١١١ .

مهارات خبراء الاصلاح ويزيدهم بالبعد المجتمعي في حل هذه المشكلات التي تعترض عمليات الاصلاح . أي الملاءمة والربط بين التكوين والتدريب التقني والوعي الاجتماعي - السياسي ، وهذا لن يتأتى الا بفعالية النظام السياسي الذي يعرف كيف يجعل من خبرائه لا مجرد تقنيين مؤيدين شكليا ، وانما يجعل منهم خبراء مسيّسين ومقتنعين في آن واحد . وللوصول الى هذه النتيجة الهامة علينا أن نتجنب العلاقات الاجتماعية التي تقف عقبة في وجه نظام الاستحقاق بسبب المحسوبية والعشائرية والجهوية المنبوذة ، كذلك ننتبه الى العادات وبناء القيم.(١)

٣ ـ المشكلة الادارية : أستهل هذه المشكلة بقولين مشهورين أحدهما للكاتب بيتر دركر P.Drucker اذ يقول ((ان وطأة .. الادارة .. على الدول النامية هو أشد منها على الدول المتقدمة ، ذلك أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني ، فوق كل شيء الادارة ... ومن هنا فان الدول النامية ليست متخلفة في التنمية وانما هي متخلفة في الادارة)).(٢) أما القول الثاني فهو للكاتب ديمون R. Dumon الذي قال بشأن الدول النامية أن : ((الصناعة الرئيسية .. هي حاليا الادارة)).(٣)

من هنا يتبين لنا أن الانسان اذا أطلق عليه عدة تسميات من حيوان سياسي الى اجتماعي ، فلا بأس أن نسميه اليوم حيوان اداري . ولكن ان المشكلة الادارية تتفرع الى عدة مشكلات لا مجال لحصرها في هذه العجالة فهناك من ينظر لها من حيث العمليات الادارية وخاصة من زاوية التنظيم بسبب تعدد الأجهزة ، وهناك من ينظر اليها من زاوية مسيّر هذه الأجهزة الادارية وهو الانسان. والنظرتان صحيحتان . ولا بأس أن نذكر البعض من هذه المشكلات الادارية كإدارة الوقت ، وادارة عدم التأكد ، وادارة العلاقات الاجتماعية ، وادارة المرؤوسين غير

---

(١) ـ محمد عيسى برهوم ، " المعوقات الاجتماعية للتنمية " ، المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالاردن ، العدد ٤ ، بتاريخ كانون الأول ١٩٨٠ ، ص ٣٠ ... ٣٢ .

(٢) ـ أبو بكر مصطفى بعيرة ، " المعوقات الادارية لعملية التنمية في دول العالم الثالث " ، المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالاردن ، العدد ١ ، ٢ ، بتاريخ يونيو ـ حزيران ١٩٨٠ ، ص ٤٦ .

(٣) ـ أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ٦٧ .

الأكفاء ، وادارة المعلومات ، وادارة فقدان المعايير ، وادارة الدوافع. وهلم جرا ... (١) وكلها تدخل ضمن مشكلات الاصلاح الاداري بسبب تطابقها مع الادارة ذاتها :

٤ - المشكلة الاقتصادية : وتكمن في رأينا في قلة الموارد الطبيعية - كما يزعم البعض بحجة عامل الندرة - بل وفي ادارة واستغلال هذه الموارد قصد حل مشكلات التموين والتمويل للبرامج المسطرة ضمن الاصلاح الاداري الشامل . وما تجدر الاشارة اليه هنا بكل مرارة وأسى أن معظم الدول النامية التي تزخر بلادها بهذه المواد الطبيعية لازالت في يد الشركات المتعددة الجنسيات تتلاعب بها كيفما تشاء ومتى تشاء ، وفي مقابل ذلك شعوب هذه الدول تعيش في فقر مدقع وفي جهل مظلم ، وبالاضافة الى كل ما تقدم ، هناك مشكلات أخرى تتعلق بالنواحي الجغرافية كالبيئة والموقع وأزمة المواصلات والطرق ، التي تسبب في عدم التجانس بين سكان البلاد الواحد تحت مظلة الجهويات الضيقة . الى جانب مشكلات الهجرة الريفية ومخاطر التكنولوجيا التي تؤدي الى الفوضى الاجتماعية وعدم الاستقرار الاجتماعي .

ومجمل القول ، هذه بعض المشكلات والعقبات بنوعيها الخاص والعام التي تواجه الاصلاح الاداري في الدول النامية ، وكلها في نظري تكوّن ذلك الكل المعقد المتعلق بمشكلة الانسان - كانسان - داخل مجتمع عانى ولا يزال يعاني من أشكال الاستغلال والهيمنة والتبعية . وهو في نفس الوقت يحاول جاهدا أن يغير من هذا الوضع المتدني بعد ادراك ووعي للمشكلة ، حيث أن ادراك هذه الأخيرة يعتبر بمثابة حل نصفها من جهة ، والمشي في الطريق السليم لحل النصف الآخر من جهة ثانية .

---

(١) - أبو بكر مصطفى بعيرة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٤٥ .

نتيجـــــة :

بالرغم من الكتابات هنا وهناك في حقـل الاصلاح الاداري،فلازال الاطار الفكري والنظري لأصول الاصلاح في حاجة الى طرح جديد واجتهــــاد أصيــل ــ من طرف كافة العلماء والخبراء المتواجدين بالدول النامية ــ يتماشــى وحتميــة الاصلاح الاداري الشامل ٠

إن هذا الاصلاح الاداري الشامل لن يكتب له النجاح الأكيد إلا إذا أعدنا الاعتبار للانسان كانسان داخل مجتمعــه ٠ وهذا مرهون بتوفير الارادة السياسية للقادة والاعتناء بالاطارات الوطنية واحلالها محل الاطارات الأجنبيــة ، التي قد تساهــم في حل بعض المشكلات الجزئية لكن لا يمكن الاعتمــاد عليها أبــدا لاحداث نهضة وطنية شاملة ودائمة ٠

إننا إذا توصلنا الى ذلك نكون أمام تصور فكري واضح وقاعـدة نظرية صلبة تؤهلنا للخوض في رسم الاستراتيجيات البعيدة المدى التي تعود بالنفــع الكبير على نهضــة وازدهار الوطن ٠ لأن بوضوح الرؤية والهــدف في مثــل هذه الاصــلاحات نكون قد ضمنـا المشاركـة الجماعيــة لكل فئات المجتمع ، وقطعنا شوطا كبيرا في ازالــة التسيــب واللامبالاة ، ونسترد ثقتنــــا بأنفسنــا والاعتمــاد على سواعدنــا لبنــاء هياكلنــا ومؤسساتنــا الاداريــــة التي تعبر عن ارادتنــا في اقامــة حياة سعيدة لمواطنينا الافاضل ٠

((إن البيروقراطية تمثل تقلصا بالنسبة للوظيفة الإدارية ونظام التسيير ، وبذلك فانها تشوّه النظام وتبعده عن أصله أو تحدث التحجر أو الشلل ، وربما أدت إلى إنحرافات تبعد عن أهداف الثورة وتخل بمفهوم الإشتراكية وروحها)) .

- الميثاق الوطني - ١٩٧٦ ، ص ١٣٦ .

الفصل الثاني : البيروقراطية جوهر الاصلاح الاداري .

من خلال هذا الفصل سنحاول أن نتعرف على بعض الجوانب الأساسية لظاهرة البيروقراطية ، وربط مفهوم الاصلاح الاداري بهذه الظاهرة . ومن هنا نتطرق الى مفهومها وأعراضها المرضية والصحية في آن واحد ، دون أن ننسى العلاقة الجدلية بين الاصلاح الاداري والبيروقراطية سواء في أنواع الادارات، أو في نماذج البيروقراطية ذاتها . كما خصصنا بابا للبيروقراطية وظاهرة التقنوقراطية التي تشكل محور الاصلاحات الادارية . وسنتطرق أيضا إلى إستعراض نماذج بيروقراطية في الادارة الجزائرية، حتى تكون لنا بمثابة منطلقا وأرضية نظرية لتحليلاتنا فيما بعد .

مفهوم البيروقراطية

١- مصطلحات البيروقراطية :

إن المقصود بمصطلحات البيروقراطية في هذا المجال هو التطرق للمفهوم اللفظي للكلمة . أي ماذا تعني كلمة البيروقراطية ؟ ومتى استعملت ؟

إن كلمة البيروقراطية هي من الكلمات الشائعة والقديمة قدم الانسان،والتي اقترنت في أذهان الناس بمقاييس ومدلولات متباينة وفي بعض الأحيان متناقضة تناقضاً صارخاً . ومن هنا ظهر مفهومين لهذا المصطلح .

فالأول، يرى أن كلمة البيروقراطية Bureaucracy هي متكونة من شقين ؛ الأول Bureau وهو المكتب أو المنضدة، والثاني cracy بالانجليزية و cratie بالفرنسية وتعني الحكم أو القوة . وهكذا تصبح الكلمة كلها تعني قوة المكتب أو سلطته.(1)

(1) عبد الكريم درويش- ليلى تكلا ، أصول الادارة العامة، القاهرة : مكتبة الأنجلو مصرية،١٩٧٦، ص٢٠٧ .

وهذا هو المفهوم العلمي للبيروقراطية ، والسائد حاليا عند المدرسة الانجلو سكسونية .

أما المفهوم الثاني ، فهو ذلك المفهوم الشعبي الذي يصفها بالسلبية والجمود الذي يصيب الجهاز الاداري . وبهذا تصبح الكلمة مقرونة بمدلول العجز الاداري . حيث أن هذا المفهوم هو الشائع في الدول الإشتراكية .

أما حول أصل الكلمة فهناك إختلاف في الرأي والاتجاه ، فاتجاه يرى أن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا ، بل وجدت حينما وجدت التنظيمات ، والتنظيم بدوره وجد حينما وجد المجتمع ، عندما بدأ التفاعل بين البشر ، بدأ التنظيم وبدأت البيروقراطية . وبصفة عامة فإن البيروقراطية كلفظة وكمفهوم ليست حديثة ، ولكن دراستها بالطريقة العلمية هو الجديد .[1] وكان أول عالم قد استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيمها تنظيمًا عصريًا هو العالم الألماني ماكس ويبر M.Weber الذي نجح في إبراز المعالم الرئيسية للبيروقراطية والمتمثلة في المعرفة الفنية والكفاءة العالية لتحقيق الأهداف المرسومة من طرف القيادة السياسية . ثم جاء من بعده تايلور F.Taylor الذي طور أساليب العمل وتكوين الموظف لكي يتمكن من رفع مستواه الاجتماعي وتقديم الخدمات لمجتمعه بطرق أكثر فعالية .

أما الاتجاه الثاني ، فيرى أن أصل الكلمة غير واضح فيما عدا الإشارة إلى الأصل الفرنسي ، والذي يتمثل بأن النصف الأول من الكلمة اللاتينية Burrus ومعناها لون داكن معتم يتناسب مع المهابة ، وربما يوائم التستر على الأعمال السيئة كذلك ، بالاضافة الى ذلك ان اللغة الفرنسية القديمة كانت تحوي كلمة قريبة من هذا وهي laBURE ومعناها نوعا من الأقمشة يستعمل كغطاء للمناضد والمكاتب وبخاصة حيث يجتمع رجال الحكومة .

---

(١) - محمد يوسف علوان ، " ندوة حول النظرية والممارسة في الادارة والبيروقراطية " ، مجلة العلوم الاجتماعية ، الصادرة بجامعة الكويت ، العدد ٤ ، بتاريخ يناير ١٩٧٧ ، ص ٧ .

وبعبارة أخرى فانه يبد وأن موظف الحكومة حتى في الأزمنة لم يكونوا يرون أن منضدة عارية لا يتسترها غطاء تكفي ليعقدوا حولها اجتماعهم ، ولقد أطلق على المنضدة كلمة Bureau اشتقاقا من القماش الذي يغطيها ، ثم أطلقت هذه الكلمة على غرفة المكتب نفسه .

وقد قيل أن فنست دي جورناي V.de GOURNAY الذي هو من الاقتصاديين الفيزيوقراط وزير التجارة الفرنسية في القرن الثامن عشر الميلادي كان العقل الخلاق وأول من نظر الى المكاتب العامة باعتبارها الأداة العامة في الحكومة وتحدث عنها باسم Bureaucratie .

ومهما كانت الاتجاهات والآراء المتضاربة حول أصل الكلمة واستعمالها ، فيعود الفضل في إنتشارها للجدال المثير حولها خاصة في مجتمع التصنيع ، وبفضل الدراسة العلمية الأولى لماكس ويبر M. Weber .(١)

٢)- المعاني الوظيفية للبيروقراطية :

إن الحديث عن المعنى الوظيفي للبيروقراطية شائك ومعقد للغاية ، لا لكونه مرتبط بظاهرة الدولة فحسب ، بل ولكون الكثير من الباحثين إختلفوا في التصنيف المنهجي للبيروقراطية . فمنهم من نظر اليها من الزاوية التاريخية - الإجتماعية ، ومنهم من صنفها وفق الإيديولوجيات الكبرى في عالم اليوم ، وآخرون منهم حاولوا أن يجردوها من كل ذلك ويعطوها صورة علمية مستقلة وهلم جرا ...

وبالرغم من كل ذلك نتساءل هنا ، ترى ما المقصود بالبيروقراطية ، هل هي كل التعقيدات المكتبية والتباطوء في أداء العمل ، وهي بذلك داء يجب القضاء عليه كما تدعي النظرية الماركسية ؟ أم هل هي كل تدخل حكومي رسمي في شتى مجالات الدولة ، بعيد عن الأعمال الخاصة ؟ أم هل هي نوع من الحكم

---

(١)- فرتيز موشتين ماركس ، دولة الادارة ، (ترجمة ابراهيم علي البرسلي) ، القاهرة : مكتبة الانجلو مصرية ، ١٩٦٣ ، ص ٢٢٠ .

الأولجاركي " حكم الأقلية " والمجتمع يخضع لهذه الطبقة التي تتحكم في المجتمعات عن طريق الاختصاص والمعرفة الفنية ؟ أم هل هي شكل من أشكال الادارة أم هي الادارة ذاتها ، كما تدعي الدول الغربية المعاصرة ؟؟ ...

إنها أسئلة جديرة بالاهتمام والدراسة، ولا يمكن الاجابة عليها إلا إذا نظرنا للموضوع نظرة شاملة لا تهمل أي تصنيف من تصنيفات دارسي هذه الظاهرة المعقدة، ولو بطريقة مقتضبة .

وقبل أن نتطرق الى هذه التصنيفات حسب التسلسل التاريخي والإجتماعي، يجدر بنا أن نشير إلى أن القواميس الأكاديمية الأوربية حاولت أن تعرف هذا المصطلح بأنه : ((القوة والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومات وموظفوا الهيئات الحكومية)) . وكذلك بأنها : ((السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها، وتمارسها على المواطنين))[1]. وهذا ما نجده في القواميس العلمية الأخرى بسبب الإنتشار الواسع في هذه الدول لعلم الادارة العامة، وخاصة الدول الأنجلو ساكسونية كما سنرى بعد حين .

إذا ، إن التصنيف الذي اخترناه لتبيان المعنى الوظيفي للبيروقراطية هو كما يلي :

أولاً – البيروقراطية في الدول القديمة .

ثانياً – // // // المعاصرة .

ثالثاً – // // // النامية .

أولا – البيروقراطية في الدول القديمة :

كانت الدولة القديمة الأولى التي عرفت نظام الهيراركية الإدارية، كما يقول ماكس ويبر، هي دولة مصر في عهد الفراعنة، وذلك من أكثر من خمسة

---

(١) – محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، الاسكندرية : دار الكتب الجامعية ، ١٩٧٥ ، ص: أ ، ب .

آلاف سنة ، حيث عرفت هذه الدولة نظام الحكومات المحلية والمركزيـة تحت سلطة الملك ، وهو يلقب بفرعون مصر . علما بأنه كان يستحوذ على كـل السلطات الثلاث التقليدية ، ولو أن هناك من كان يساعده في ذلك . كمـا تشير جميع الدلائل إلى مصر القديمة عرفت نظام ترقي الموظفين .

ثم تليها دولة الصين ، التي عرفت بدورها نظام اداري خاص بهـا ، فكان هذا الجهاز الاداري يتكون من تسع وزراء يرأسهم إمبراطور الصين ، حسب تخصصهم في ميدان من ميادين الاقتصاد والتعليم وغيرها . . . . . كما كانت هذه الهيئة الإدارية تشرف على التعيين وترقية الموظفين ، ولو أن النظام الاداري اتصف بالجمود وعدم المرونة .

أما الدولة الثالثة فهي الدولة الإغريقية ، التي عرفت بميزة خاصة في جهازها الإداري ، وهي ميزة الإدارة المدنية المسيّرة من طرف أفراد الشّعـب دون تعقيد أو صعوبـة . ولكن هذا لا يعني أن الإدارة المدنية كانت فعلاً إدارة كافة فئات الشعب ، بل هناك إهمال فئة العبيد من المشاركة . ويلاحـظ هنا أن مجلس الخمسمائة عضو المنتخب ، واللّجان المنتخبة التي تتكون من عشرة أعضاء ، كان همها الوحيد هو إرضاء الشعب وليس كفاءة الإدارة وفاعليتهـا .

ثم أخيرا الامبراطورية الرومانية ، حيث كان حكمها أوتوقراطي يتصف بالثبات الى جانب جهازها الإداري الذي عرف نوعًا من الكفاية وشبه التخصص بالرغم من المحسوبية والوساطة والوراثة في تعييـن الموظفين الساميين[1].

وخلاصة القول أن المفهوم الوظيفي للبيروقراطية في الدول القديمة ـ بالرغم من الاختلاف بينها ـ هو حكمـاً مركزياً أوتوقراطياً في يد الملك أو الإمبراطور أو الفرعون .

---

(١) ـ عادل حسن ، مصطفى زهير ، الادارة العامة ، بيروت : دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ ، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

ثانياً : البيروقراطية في الدول المعاصرة :

إن كثرة الدول وإختلاف التجارب يدفعنا لكي نقوم هنا بتقييم المذاهب الايديولوجية ، بدلاً من تقييم الوظائف البيروقراطية في الدول النامية . وقد إرتأينا أن نقسم هذه الفترة المعاصرة إلى ثلاثة مراحل هي :

١ ـ المفهوم الماركسي للبيروقراطية .
٢ ـ // الأوربي // .
٣ ـ المفهوم الانجلوسكسوني // .

١) المفهوم الماركسي للبيروقراطية :

ان كارل ماركس لم يركز على البيروقراطية كظاهرة إجتماعية خطيرة ، ولكنه تعرض إلى البيروقراطية خلال مناقشة مفهوم الدولة عند هيجل حيث اعتبر جهاز الدولة لا يمثل سوى الأداة القمعية في يد الطبقة الحاكمة تجاه الطبقة المستغلة . ومن هنا فالبيروقراطية تماثل الدولة تماماً ، بل هي وسيلتها التنفيذية الفعالة في السيطرة على الآخرين ، كذلك نجده يتطرق الى موضوع الاغتراب[1] Alienation وربطه بظاهرة البيروقراطية التي تجعل الانسان مجرد آلة في عالم تسيطر عليه التكنولوجية وتقسيم العمل والابتعاد عن الحياة البسيطة الأولى .

أما لنين فلا يختلف عن أستاذه ماركس اختلافا كبيرا حول مفهوم البيروقراطية، إلا أنه حاول أن يتكيف مع الجهاز الاداري ويجعله في خدمة ديكتاتورية البروليتاريا حتى تقوى هذه الأخيرة وتقضي عليه تدريجياً . ثم يضيف قائلاً أن القضاء على البيروقراطية ـ بعكس ما كان يتصور ماركس ـ مرهون بمرحلة النمو الإقتصادي وازدهاره، وكل هذه العمليات من المهام الكبرى للثورة العمالية .

ثم جاء ليون تروتسكي ، وراح يكتب عن ظاهرة البيروقراطية في أوج إزدهارها وقوتها في ظل دكتاتورية حكومة ستالين . ويعلل هذا الإزدهار أنه لم يأت بسبب عدم النضج الإشتراكي ، بل الى الجذور التاريخية العميقة لمساوئ

---

(١) ـ محمد علي محمد ، المرجع السابق الذكر ، ص٥٤ .

التنظيم التي لم تظهر إبان الثورة، ثم يضيف تروتسكي من خلال مقالاته المتعددة بشأن ظاهرة البيروقراطية أن القضاء على هذه المساوئ مرهون بالثورة العمالية في أوروبا ككل وليس في دولة زراعية مثل روسيا، وهو عامل خارجي هام للثورة. كما أنه مرتبط بتنمية إقتصاد الإتحاد السوفياتي الذي يعتبر العامل الداخلي للثورة.

كذلك نشير أن تروتسكي كان متفائلاً جداً من القضاء على ظاهرة البيروقراطية بسبب زيادة حجمها، لأنها تحمل في طياتها بذور فنائها. ثم يضيف مجيباً كل من الكاتبين ريزي و ديجلاس، أن البيروقراطية في الإتحاد السوفياتي لا تكوّن طبقة أبداً لكونها معزولة عن السلطة الإقتصادية، ولا تملك سوى السلطة السياسية[1]. وبذلك فهي مجرد شريحة إجتماعية تزول مع تقوية دور الحزب واعطاء الإعتبار للديمقراطية البروليتاريا عن طريق المجالس المنتخبة للعمال والفلاحين.

وخلاصة القول أن المفهوم الماركسي للبيروقراطية قد ظلّ ناقصاً من حيث التحليل العلمي والدراسات الأكاديمية، وربما السبب في ذلك يعود إلى الدولة الوصفية التي جاء بها أقطاب الماركسية لخدمة ايديولوجيتهم، وهذا مما ساعد الدول الغربية الأخرى أن تنفرد برصدها بالتخصص الدقيق في ميدان البحوث الإدارية.

كذلك الملاحظة الأخرى التي نسجلها بهذا الصدد أن التنبؤات الماركسية بزوال أو إضمحلال الدولة والنموذج البيروقراطي، فهي مجرد نظريات تجريدية بعيدة عن الواقع الملموس، ولعل بناء الدولة القوية المعاصرة واعتمادها على التقنوقراطية الحديثة خير دليل على ذلك[2].

---

(١) ليون تروتسكي وآخرون، نصوص حول البيروقراطية (ترجمة رفيق سامر)، بيروت: دار الطليعة، فبراير ١٩٨١، ص ٢٤.

(٢) راجع في هذا الشأن مقال تحت عنوان: "حوار نيوليفت ريفيو مع جوريس ميدفيديف، ترجمة حازم صاغية، مجلة دراسات عربية، بيروت: دار الطليعة، العدد ٥، بتاريخ مارس ١٩٨٠، ص ١٢٢، ١٥٣.

٢) المفهوم الأوربي للبيروقراطية :

هناك مفهومين أساسيين للمفهوم الأوربي للبيروقراطية، أولهما المفهوم اللاتيني للبيروقراطية، ويضم مجموعة الدول الأوربية وعلى رأسهم ألمانيا وفرنسا. وثانيهما المفهوم الانجلوسكسوني للبيروقراطية، ويضم أنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية.

إن المفهوم اللاتيني للبيروقراطية ينطلق أساسًا من كونه يعتمد على الثقافات الخاصة بالقانون الروماني، التي ساعدت على وحدة الأحكام القانونية في مختلف القطاعات. ولذا نلاحظ أن التنظيمات الرسمية وخاصة القانون، هي الاساس في تنظيم الحياة اليومية، وهذا ما أدى الى النظام العسكري والمركزي في هاتين الدولتين، إلى جانب تخلخل النفوذ الاقطاعي فيهما بدرجة أكبر مما كان عليه في الدول الأوربية الأخرى.

وبالرغم من الإصلاحات الإدارية التي عرفتها هذه الدول اللاتينية، فلا يزال المفهوم السائد للبيروقراطية هو التمركز الشديد وعدم الإهتمام بالتنظيمات غير الرسمية وطغيان ظاهرة القانون الإداري على الادارة، التي أصبحت علمًا مستقلًا. وهذه النتيجة السلبية انعكست بدورها على بلادنا بسبب الإستعمار الذي دام قرن وربع قرن.

إذًا، يتبين من التحليل السابق أن البيروقراطية في الدول الأوربية تميزت بصفتين رئيستين هما : تغلب الدراسات القانونية على من يشغل الوظيفة العامة، وتغلب النظام المركزي في الأجهزة الادارية[١].

أما المفهوم الانجلوسكسوني للبيروقراطية فيختلف إختلافًا جذريًا عن المفهوم اللاتيني السابق ذكره. فقد تميزت البيروقراطية في أنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية بتغلب الدراسات الادارية فيمن يشغل الوظائف العامة وتغلب النظام اللامركزي في أجهزتها الإدارية. لذلك أخذ النظام بصفة عامة طابعين هما : طابع الإستقلال الذاتي وطابع الديمقراطية الإدارية.[٢]

---

(١) عادل حسن - مصطفى زهير، المرجع السابق الذكر، ص١٦٦.

(٢) - // // // //.

والسبب في هذا الإنتعاش الإداري الذي حاول أن يقضي على الكثير من الأمراض المكتبية ، هو عدم وجود نظام اقطاعي يشابه الدول الأروبية الأخرى ، الى جانب الثورة الصناعية الأخرى التي أدت بدورها إلى قيام الثورتين الإدارية والإجتماعية . مع العلم أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت متأثرة بأنجلترا ، وهذا بحكم إستعمار هذه الأخيرة لهـا .

ولكن ، الشيء الذي يهمله الكثير من الكتاب هو عدم التركيز على النقائص أو إعتبار النموذج الأنجلوسكسوني خالي من العيوب والشوائب ، إذ أنه من الواضح أن الإدارة البريطانية أو الأمريكية رغم علميتها فلا زالت إدارة برجماتية همها الربح والإنتاجية ، حتى ولو أدى ذلك إلى التضحية بالإنسان . ولذا ينبغي أن لا ينخدع أو ينبهر الإنسان من اللامركزية البرّاقة والديمقراطية المزيّفة .

ثالثـا ـ البيروقراطيـة في الدول الناميـة :

اذا كانت للدول السابقة الذكر مفاهيم محددة لظاهرة البيروقراطية ، فإن الأمر يختلف بالنسبة للدول النامية ، وخاصة منها الدول العربية ، إذ ـ مع الأسف الشديد ـ ليس لها بعد أو تصور واضح بشأن المفهوم الوظيفي للبيروقراطية . فالأجهزة الإدارية الموجودة تشتغل حسب التقاليد والإجراءات الأجنبيـة التي جلبها أبناء كل دولة أروبية احتلت وسيرت الأمور الإدارية في كل بلد عربي أو بلد افريقي . وهذا يعني أن إختياراتنا الإشتراكية تتضارب وأنظمة العمل البيروقراطي الموروثة التي وضعت بقصد التحكم في المواطنين وليس تقديم الخدمات الجيدة لهم .

ومن هنا كانت بيروقراطية إدارة الدول النامية تعاني من شتى أنواع الأمراض المكتبية أكثر بكثير من الدول الأروبية نفسها ، والسبب بسيط أن إدارة هذه الدول النامية لم تخرج بعد من دائرة التخلف التي رسمتها لها الدول المستدمرة والمحتلة ، بل والأخطر في كل ذلك أنها لم تستفيد بعد من تجاربها الغنية قصد الوصول إلى إصلاح إداري شـامل وأصيـل .

وصفوة القول ، مهما إختلفت وجهات النظر في المفاهيم لظاهرة البيروقراطية - وهذا أمر طبيعي - فاننا نرى أن هناك مفهومين أساسيين لا غير ، وهما :

أ - المفهوم الهجين للبيروقراطية - الذي طغى على كل المفاهيم العلمية لظاهرة البيروقراطية - ويتمثل في شتى الأمراض المكتبية ، مما جعلها تعني الفساد والتبذير وعدم التقيد .

ب - المفهوم العلمي الأكاديمي لظاهرة البيروقراطية الذي يتمثل أساساً في التنظيم العام للإدارة .

لذا نجد علماء الإجتماع والإدارة المعاصرين يعتبرون ظاهرة البيروقراطية هي نوعاً من المنظمات البشرية ، وبذلك فهي تخضع لعوامل رشيدة وأخرى غير رشيدة ، ومن هنا علينا أن ننتبه في دراستنا لظاهرة البيروقراطية أنه لا يمكننا أن نقضي عليها تماماً ، لأن القضاء عليها - وخاصة في الدول النامية - معناه القضاء على جهاز الدولة وتفشي الفوضى ، وكل ما نستطيع أن نعمله هو محاولة التلطيف والتهذيب من مساوئها وجعلها لا تتناقض مع الديمقراطية كما تنبأ بها ماكس ويبر نفسه [1] ريثما نتوصل إلى إيجاد صيغة ملائمة تتماشى والإصلاح الإداري الشامل .

---

(١) محمد يوسف علوان ، المرجع السابق الذكر ، ص ٨ .

الأعـــــــراض المرضيـــــة للبيـــروقـــراطيـــة (البيروباتولوجيا)

لقد عرفنا سابقا أن البيروقراطية لها مفهومين أساسيين ؛ مفهوم هجيـــــن يتمثل في الأمراض المكتبية ، و مفهوم علمي يتمثل في التنظيم السليم الذي هو أساس تنمية المجتمع.

والآن ، سنتطرق إلى المفهوم الأول الذي يتضمن الأمراض المكتبية والتعقيدات الإدارية ، و سنتناوله من زاويتين متباينتين ومتكاملتين في نفس الوقت و همـــا :

١ ـ مصـــادر الخطـــورة الخارجية للبيروقراطيـــة .

٢ ـ // // الداخلية // (١)

١ ـ مصادر الخطورة الخارجية للبيروقراطية :

ان الصور التي تتضمنها مصادر الخطورة الخارجية ، أي خارج الإدارة ، يمكن حصرها في أربع صور هي ؛ أولها بيروقراطية الوصاية التي تعني مجموعة من القيم والعقائد و التعاليم المنظمة للمجتمع عن طريق مسؤولية الحكومة . و أحسن مثال على ذلك في التاريخ القديم هي دولة الصين صاحبة التعاليم الكونفوشيوسية الشهيرة .

ثم هناك بيروقراطية الإستبداد التي تجعل من الحكام يستحوذون على السلطة و الثروة في شكل جباية الضرائب واستغلال الثروات الطبيعية لصالحهم . و هذه الصورة نجدها في حكومة مصر القديمة التي سيطرت سيطرة تامة على توزيع مياه نهر النيل . التي كانت تعد العنصر الأساسي لري الأرض والشـــرب .

أما الصورة الثالثة فهي البيروقراطية الطائفية ، التي تجعل مقياسها الوحيد في تعيين الموظفين بالجهاز الإداري هي شهادات الليسانس التي يتحصـــــل عليها الخريجون من معاهد الحقـــوق و المدرسة الوطنية للإدارة .

---

(١) ـ سيد الهواري ، الادارة . الأصول والأسس العلمية ، القاهرة : دار الجيل للطباعة ، ١٩٧٦ ، ص ٥٤٤ - ٥٤٥ .

وأخيرا هناك بيروقراطية المحسوبية، التي تستمد قوتها من الولاء السياسي للحكومات المتغيرة، وكذلك من العلاقات الإجتماعية المبنية على الجهوية والوساطة والمحسوبية. وهي أرذل صورة عرفتها الدول المعاصرة، سواء التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب أو التي تلجأ إلى وحدوية الحزب[1].

والجدير بالذكر، ان هذه الصور الأربع للبيروقراطية، لا تعني أنها مقصورة وموجودة في القديم وانتهى أمرها، بل هي أيضا موجودة في عصرنا الحديث إن لم نقل بأكثر حدة، ولعل الدول النامية التي إتصفت بكل أنواع هذه الصور خير دليل على ذلك. كما سنرى في الباب الأخير من هذا الفصل والمتعلق بالنموذج البيروقراطي في الجزائر.

٢ - مصادر الخطورة الداخلية للبيروقراطية :

ان مصادر الخطورة الداخلية للبيروقراطية التي تمس الجهاز الإداري من الداخل هي متعددة وكثيرة بتعدد العمليات الإدارية المختلفة، ولا بأس أن نذكر البعض الأهم منها الذي له علاقة تأثير مباشرة بموضوع الإصلاح الإداري، كمصادر الخطر في التسلسل الرئاسي المعروف بالهيراركية، ومصادر الخطر في التخصص، ثم مصادر الخطر في الإجراءات الروتينية، الى جانب مصادر أخرى سنشير للبعض منها بعد قليل.

لنبدأ أولا بمصادر الخطر في التسلسل الرئاسي، فلا شك أن التسلسل الاداري يعد من العوامل الاساسية في كل تنظيم سليم وفعال، ولا نغالي إذا قلنا بأنه لا تنظيم إداري بدون تسلسل إداري. إلا أن هذه الوظيفة الطبيعية في الإدارة أحيانا تخرج عن المألوف، كحالات تمركز السلطة في يد المستويات الإدارية العليا، أو في حالات لا يستطيع فيها المرؤوسين في المستويات الإدارية الدنيا أو الوسطى على تحمل مسؤولياتهم لسبب من الأسباب.

---

(١) فرتيز موشتين ماركس، المرجع السابق الذكر ص ٨١ ..... ١٠٨.

وهنا مصدر الخطورة حيث تشل حركة العمل في الجهاز الإداري، بسبب الرجوع المتواصل والطاعة العمياء في كل الإجراءات الإدارية – حتى البسيطة منها – للسلطة الادارية العليا. وهذا ما يترتب عليه عدم المبادأة والمبادرة وطغيان المركزية المتشددة. ويستفحل داء هذه الخطورة إذا إمتد للمرؤوسين أنفسهم الذين يصبحون مجرد عالة على الإدارة، بسبب عدم كفاءتهم وقلة قدرتهم على تحمل المسؤولية. وفي الحقيقة أن المشكل يكمن في المسؤولين الكبار الذين قد يتعذر عليهم التحكم في مجرى الأمور وتوجيهها حسبما تقتضي المصلحة العامة، وبالتالي يكون من الصعب على المساعدين لهم إتخاذ أي قرار صائب أو في محله.

أما مصادر الخطر في التخصص، فهي لا تقل أهمية عن مصادر الخطر في التسلسل الإداري، لأن المسؤوليات وفق السلاليم الإدارية هي من عامل التخصص، ولذا نلاحظ الكثير يطالب بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب وفق تخصصه وكفاءته وتجربته.

إلاأن إجراءاً من هذا النوع كثيرًا ما يؤدي إلى روح الإنعزالية في العمل الإداري، بسبب التهرب من الأعمال بحجة التخصص، اللهم إلا إذا كانت هذه الأعمال تعود على الإنسان المستفيد بالنفع المباشر مما يؤدي الى ظاهرة النزاع على الإختصاصات ولو لم يكونوا متخصصين فيها.

إذًا، إن التخصص ذو سلاحين، سلاح فعال يجعل الإدارة منظمة تنظيمًا سليمًا مبني على التخصص والكفاءة. وسلاح غير فعال يؤدي إلى الإنعزالية والأنانية والنزاع على التخصص.

ثم هناك مصادر الخطر في الاجراءات الروتينية، أي عامل الروتين أو التكرار في العمليات الإدارية، إن كل تنظيم إداري معين هو في حاجة ماسة الى تعود وروتين محدد للقيام بالأعمال على أحسن وجه، وبذلك يصبح الروتين – رغم إستيائنا منه – ضروريًا وحتميًا في كل العمليات الإدارية. هذا اذا لم يتحول إلى إجراءات فوضوية كتعقيد الإجراءات، ووضعها بطريقة لا تتناسب مع العملية، وغير منطقية ثم إذا وضعت في الحالات التي لا تتطلب إجراءات، أو مثلاً إذا زادت الخطوات عن الحد الضروري اللازم، أو إذا إرتبطت بعدد من المستويات الإدارية الخ... (١)

(١) – سيد الهواري، المرجع السابق الذكر، ص٥٤٦.

المهم، إن الروتين أو التعود على طريقة من الطرق الجديدة في العمليات الإدارية، ومن المستلزمات الضرورية في الأعمال الإدارية لإتقانها وكسب التجربة والخبرة. وفي نفس الوقت إن الروتين قد يستعمل لتعطيل الأعمال المستجدة بحجة الحفاظ على أمن الإدارة وإستقرارها، ونشير أن الروتين بهذا المفهوم الأخير هو مرض أصيبت به كل حكومات العالم بدون استثناء.(١) ولذا فالقضاء على الإجراءات الروتينية المعقدة مرهون بالإبتكارات العلمية والبحوث المتواصلة، التي تعد بمثابة الدورة الدموية في جسم الانسان.

كذلك هناك مصادر متعددة ومتباينة، قد أشرنا للبعض منها في العقبات والحواجز التي تعترض الاصلاح الاداري، علما بأن هذا الأخير موضوعه الرئيسي هو التعاطي مع هذه المشكلات وتجاوزها من أجل إدارة في خدمة التنمية الشاملة.

والخلاصة التي نستنتجها من كل ما سبق، أن مصادر الخطورة بشقيها الداخلي والخارجي، ستبقى مطروحة دوما ما دام الانسان يطمح ويسعى جاهدا لإيجاد إصلاح إداري أمثل وأحسن من الإصلاح السابق. فما كان يتوقعه بالأمس قد لا يتوقعه اليوم، وما يراه اليوم أكثر علمية قد يراه غدا غير ذلك. إنما الصفة الأساسية التي تميز الإنسان على باقي مخلوقات اللّه في الكون.

---

(١) نور شكوت باركسون، البيروقراطية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص٤٠.

دور البيروقـــراطيـــــة في المجتمعـــات الحـديثـــــة

إن السؤال الوجيه الذي يطرح نفسه بإستمرار و خاصة بالنسبة إلينـا نحن معشر الدول النامية ، هل للبيروقراطية دور بارز في المجتمـــع؟ أو بعبارة أدق لماذا أصبحت البيـروقراطية حيوية في المجتمعات الحديثة رغم الإنتقادات و التجريحات اللاسعة و المستمرة لهـــــا ؟ ؟

في الحقيقة إن الإجابة عن هذا السؤال ترتبط أساسًا بمدى فهمنا للبيروقراطية ذاتها . فاذا انطلقنا من المفهوم العلمي الأكاديمي الذي يجعل منها مجرد جهاز إداري يضم مجموعة من المستحدمين المدنيين يتولون مهمة تنفيـــذ المشروعات التنموية ، كنا أمام بيروقراطية التنمية على حد تعبير الاستاذ إي إينشن فلســان .(1) أما اذا انطلقنا من مفهومها الهجين ـ والسائد مع الاسف الشديد في الدول النامية ـ كان الموضوع مختلفًا من الاساس.

و مهما يكن،فليس لنا إختيار ـ على الأقل في هذه المرحلة ـ اذ لا يمكـن إهمال دور الجهاز الاداري في التنمية الشاملة . و هذا معناه الاستفادة مـــن تجارب الغير الذين سبقونا في حقل المعرفة و التجربة ، مع محاولة ايجاد إصلاح إداري ينقذنا من سلبيات الظاهرة البيروقراطية . وحتى لو فكرنا في القضاء علـى البيروقراطية بالمفهوم العلمي و التنظيمي لوقعنا في فرضيات معقدة و أطروحـــات نظريـة شائكة قد تؤدي بنا إلى متاهات ميتـافيزيقيـة دون جـدوى .

إذًا، لنعود للدور التي تقوم به البيروقراطية في تنفيذ وتطبيق مشروعـــات البرامج التنموية . و قد انصبّ إختياري على كاتبين حاولا أن يبرزا بإسهاب دور بيروقـراطية التنميـــة في المـجـتـمـــع.

---

(1)-اي اينشن فلسان، " بيروقراطية التنمية : مشروع نموذجي " ، مجلة العلوم الادارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، العدد ٣ ، بتــــاريخ ديسمبر ١٩٧٣ ، ص٢٠٧ .

الأول هو الأستاذ إي إينشن فلسان، الذي قسّم بيروقراطية التنميـــة إلى ثلاثة مستويات؛ أولها المستويات العليا لبيروقراطية التنمية، التي من مهامها رسم السياسات والأهداف والاستراتيجيات، وتقدير وتوزيـــــع الاعتمادات المالية أي تحديد الأولويات، الى جانب تنفيذ السياسات من توجيه وتدريب . ولكن العقبات التي تعترض هذا المستوى، هي إختلافها مع القيادات السياسية، وخلفياتها الشخصية التي ترفض الاختيار الاشتراكي الى جـــانب سيادة الأقدمية والمحـــابـاة ورفض الأفكـــار الجديدة .

ثم هناك المستويات الوسطى لبيروقراطية التنمية التي ينحصر دورها في شرح وتفسير الاجراءات الإدارية الجديدة للعامة، إلى جانب عمليات التنشيط والاشراف والتنسيق وجمع المعلومات . ولكن المشكلات التي تعترضها هي أزمة المؤهلات، وإختلاف الرأي مع المستويات العليا والسياسيين المحليين، الى جانب التناقض الايديولوجي وضعف الاخلاص للتنمية، دون أن ننسى إشكالية المركزية والتطلعات المادية للموظفين المتوسطين .

وأخيرا المستويات الدنيا لبيروقراطية التنمية، حيث تقوم بمهام الاتصالات بالجماهير، وابراز ما يجد من مستحدثات، الى جانب الأخذ بنظم جديدة وجمع جباية الضرائب والرسوم . ومن بين العراقيل التي تعترضها هي الافتقاد للمبادأة وضـــآلة المرتب وقصور المؤهلات، وبعبارة وجيزة هي تعبر عـــن الإستياء والسخط .

ثم، يضيف الأستاذ إي إينشن فلسان، الى هذه الأدوار الدور السياسي المتمثل في رسم السياسة العامة، والمساومة السياسية التي تتركز على فرض الاعتمادات المالية لصالح ادارتهم، ثم مقاومة الضغط السياسي وأشكاله. ومن بين معوقاتها إساءة إستخدام السلطة، والانحراف بالأهداف السياسية، إلى جانب حيادها السلبي، دون أن نتغافل عن النفوذ والسلاح الهام للمستويات الدنيا في شـــن الاضـــرابـــــات والتخــــــب.(١)

(١)- إي إينشـــن فـلسـان، المـرجـــع السـابق الذكر، ص٢٠٧ ..... ٢٢٠ .

أما الأستاذ الثاني الذي حاول أن يبرز دور البيروقراطية في نهضة الشعوب الحديثة، فهو أستاذنا عمار بوحوش، حيث حصرها في العوامل الأساسية التالية :

أولاً - الاتساع الكبير في مجال نشاط الحكومات في استثمار واستغلال الثروات والموارد الوطنية وبين القوانين والتشريعات العامة التي تسير بمقتضاها المؤسسات والشركات، حيث لوحظ تعقيد وتداخل يسود العلاقة بين العمال والشركات مما فرض على الحكومة التدخل في ذلك، كما توجد هناك ظاهرة التنافس والتعامل مع الدول الأجنبية والتي أدت الى اتساع مهام الحكومة. وهذا كله يساعد على اتساع دور البيروقراطية في التنمية.

ثانياً - كثيراً ما يلاحظ في المجتمعات المتباينة أن هناك صراعاً بين التجديد والتغيير من جهة، وبين القديم والتقليد من جهة أخرى، وهذا عن طريق الصراع بين الأجيال مما قد يؤدي الى هوة وانسلاخ بين الحضارات وبين المجتمع تسبب في فوضى إجتماعية، وهنا يبرز دور البيروقراطية الهام في تقريب وجهات النظر وسد الهوة بينهما، ولذا، فالبيروقراطية مرآة لكل مجتمع يشمل كافة الفئات.

ثالثاً - تشهد المجتمعات المعاصرة اليوم تطوراً كبيراً في كل الميادين وخاصة في حقل الصناعة، وهذا ما سبب في هجرة ريفية من المناطق المحرومة الى المدن، وللبيروقراطية هنا دور كبير في تحقيق وانشاء كل الخدمات المختلفة التي يحتاجها هذا المواطن المهاجر، حتى تخفف أزمة الهجرة.

رابعًا – لقد تغيرت العلاقة التي تربط بين الأفراد ، بحيث لم يعد من السهل على الجهاز البيروقراطي تتبع المسائل الاجتماعية وتوفير الوثائق اللازمة لسكان المدينة التي نشأوا فيها ، وأصبح السكان يتدفقون على كل مدينة مما نتج عن ذلك ملفات جديدة في كل مدينة ينتقل اليها الأفراد الجدد ، ودور البيروقراطية في هذا المجال هو تدوين كل هذه الأمور لتقديمها للدولة ، وبذلك لا تكون أعمالها محصورة في تقديم الخدمات للمواطنين فحسب بل كذلك لإتقان وأداء العمل للتغلب على المشكلات حتى لا يعجز الجهاز الاداري عليها .

خامسًا – لقد أصبحت البيروقراطية لها أهمية قصوى في المجتمعات الحديثة ليس نتيجة التحضر في الميادين العلمية المختلفة وافتقار للخبراء فقط، ولكن نظرا للثورة العلمية والتقنية الزاحفة (من عقول إلكترونية وكمبيوترات الخ...) التي تتطلب تقنوقراطيين وبيروقراطيين يتابعون تطوراتها بإستمرار ويقظة(١).

بالاضافة الى ذلك نجد أن دور البيروقراطية يتسع من حين لآخر ، وهذا بفضل نفوذ وقوة الجهاز الحكومي والدولة ، ليشمل في النهاية عملية اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسة العامة للبلاد . وبصفة عامة أصبحت اليوم هي التي تتحكم في مصير الشعوب وذلك نظرا لكثرة المهام التي توجه القادة السياسيين، وبعبارة أدق أصبحت همزة الوصل بين ممثلي الشعب والشعب نفسه ، علما بأن هؤلاء البيروقراطيين معينّون وليسوا منتخبون .

من خلال هذين العرضين البسيطين للأستاذين السابق ذكرهما ، يتضح لنا أن البيروقراطية فرضت وجودها بكل قوة وكفاءة في رسم وتنفيذ البرامج التنموية ، واستطاعت بفضل سلاح المعرفة والتخصص أن توهم الجميع أو تقنعه – حسب الظروف – بأنها بيروقراطية التنمية وليست بيروقراطية العجز الإداري . وهنا اعتبر البعض أن البيروقراطية المبتاغاة في بلادنا النامية هي تلك التي تحقق فرضين أساسيين هما :

---

(١) – عمّار بوحوش، " دور البيروقراطية في نهضة الشعوب الحديثة " ، مجلة الثقافة ، الجزائر، العدد ٧ ، ١٩٧٢ ، ص ٢٦.

توفير الظروف المواتية والوسائل الفعالة التي تساعد على الاسراع بعملية التغيير الاقتصادي والاجتماعي كهدف استراتيجي تسعى اليه الدول النامية في جميع أنحاء العالم ، ثم توفير فرص عمل الخيارات التي تتيح للمواطنين انتقاء الوسائل والادوات التي تحقق لهم الاستغراق الكلي والمشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات ووضع الأهداف والسياسات العامة التي تنتهجها الدولة .

ونستبين من هذين الغرضين أن تحقيق التغيير واتاحة فرص الاختيار هو المعيار الوحيد للحكم على مدى انجاح أو فشل البيروقراطية . فالبيروقراطية النشطة والمرنة هي التي تتحمل عبء التغيير، وتتيح المجالات للمواطنين لعمل الخيارات الممكنة (١)

إذا ، إن ما يمكن قوله -بكل تحفظ وحذر - لإيماننا واقتناعنا الراسخ بالاصلاح الشامل الأصيل ، أن البيروقراطية أصبحت حتمية وضرورية في كل جهاز اداري يرمي في النهاية الى تحقيق التنمية الشاملة ، وخاصة في الدول النامية التي لم تحدد اتجاهها الواضح بعد . مع الملاحظة أن المقصود بالبيروقراطية هنا - ومن باب التذكير - هي بيروقراطية التنمية المتفانية في خدمة الشعب ، وليست تلك البيروقراطية التي تقوم بأدوات سلبية في البلاد . وفي هذا الصدد يقول الخبير العربي رجاء مخارتيه(*) في ندوة عطبرة العلمية بالسودان عام ١٩٧٥ حول مشكلة البيروقراطية وادارة التنمية : ((... والنظرة الى الاصلاح البيروقراطي بعيدا عن الأبنية والتراكيب والاجراءات وبمعزل عن المحتوى الانساني انما هي نظرة قاصرة لن تؤدي بحال من الأحوال الى الاصلاح الجذري الذي ننشده)) (٢)

---

(١) - عثمان خيري، البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧ ، ص ١١ - ١٢ .

(*) - هو خبير عربي وعالمي مختص في الشؤون الافريقية .

(٢) - عثمان خيري، المرجع السابق الذكر، ص ٣٨ - ٣٩ .

حتمية الإصلاح الإداري تجاه الأمراض المكتبية

إن حتمية الإصلاح الإداري في كل إدارات العالم بمختلف إتجاهاتها وتياراتها ومدارسها، فرضتها عدة عوامل موضوعية. فالدول المتقدمة تبحث دوما عن إصلاح إداري يواكب التطور والتقدم العلمي، وهذا ما يعرف بـ " الادارة بالأهداف ". والدول النامية بحكم مشكلاتها الإدارية وأزماتها الحادة والمستمرة، وجدت نفسها وجهًا لوجه أمام الاصلاح الاداري، وهذا ما يطلق عليه إسم " الإدارة بـالأزمــات ".

وسواء كانت هذه الدول النامية تبحث عن اصلاح اداري يوقيها سلبيات وتعقيدات الظاهرة البيروقراطية، أو بتجاوز هذه المشكلات والتعقيدات الادارية لتتفرغ لأمور الإدارة العلمية في أوج ازدهارها وتقدمها، فانها لا تستطيع أن تتغلب على هذه العراقيل ما لم تبحث في مشكل الانسان، الذي يعاني من شتى الاغترابات.

من هنا، راحت " الادارة بالفوضى أو بالأزمات " تبحث عن تلقائية الاصلاح والابتعاد عن كل التعقيدات الإدارية، التي تسببها كل من الاصلاحات الجزئية والكلية. أي العودة بالانسان الى التلقائية والاتكالية في أمور حياته، وبعبارة أخرى العودة به الى الفوضى في تسيير أمور الادارة.

المهم، سنرى كل من هذه الإتجاهات والآراء المتباينة بعد قليل، حيث لا يهمنا في هذا المجال مدى صحتها وصدقها أو العكس، بقدر ما يهمنا التركيز على ربط هذه النتائج بواقع الاصلاح الاداري الشامل، الذي يرمي لإنقاذ الإنسان من كابوس الإغتراب والحيرة ليصبح انسانًا حرًّا مبدعــا.

ا ـ " الادارة بالأزمـــات " والاصـــلاح الاداري الجـــزئـــي :

إن الاصلاح الاداري الجزئي الذي نقصده هنا ليس ذلك الاصلاح الجزئي ذا الطبيعة الشاملة ـ كما رأينا آنفا ـ بل نقصد به تلك الإجراءات الإدارية التي تتصف بالتلقائية وعدم التخطيط الشامل للمشكلات المتوقعة وغير المتوقعة، عن طريق

الحدس والتنبوءات العلمية . أي أن منطلقها الأساسي يكمن في ضخامة المشكلات والخوف من الضغوطات التي تهدد ذوي النفوذ والسلطة، مما يجعلها تلتجأ في هذه الحالة الى امتصاص غضب الجماهير الثائرة عن طريق الوعود المعسولة والمساومات والاغراءات وما شابه ذلك .

وهذه الصفة القبيحة موجودة - للأسف - في كل الدول النامية ، لأن اداراتها لم تتعدى بعد مرحلة إدارة المطافيء، التي ينحصر دورها في اطفاء النيران التي تقع هنا وهناك . ومن هنا جاءت تسمية الإدارة بالأزمات أو بالفوضى .

إن الادارة بالأزمات بهذا المفهوم قد خرجت عن مفهوم الادارة العلمية، لا من حيث الوسيلة المستخدمة في الاصلاحات ولا من حيث إستخدام العمليات الادارية التي تحدد موطن المشكلات والتعقيدات الادارية مع التنبؤ بها قبل وقوعها .

إذاً ، إن الاصلاح الجزئي المستعمل في مثل هذه الادارات، التي تقترن بالمشكلات المتواصلة والأزمات المستمرة ، كثيرا ما يستخدم لتهدئة الوضع وبقائه على ما هو عليه دون تغيير جذري . فهو اصلاح منتحل ومصطنع في شكل مسكنات ومهدئات وضعت لمواجهة العقبات الادارية الطارئة .

ومن هنا ، تزداد طبيعة المشكلات الحادة، وتزداد الاصلاحات الجوفاء، ويتأصل الداء وتصاب الإدارة بالعجز والشلل التام . وهكذا تزدهر وتتوسع مصادر الخطورة الخارجية والداخلية للبيروقراطية، بدلاً من أن تكون بيروقراطية التنمية وتحقيق البرامج المسطرّة .

وأمام هذا الوضع غير الطبيعي نلاحظ نمطا آخر يستخدم من طرف القادة لمواجهة ذلك ، وهو "نمط الإدارة بالتبعية" ، علما بأن هذا الأخير هو إمتداد للادارة بالأزمات .

إن هذا النمط من الممارسة الإدارية لا يعتمد على المبادرة ولا على الطريقة العلمية في الادارة . ان مفتاح حل المشكلات الادارية في المنظمة أو الادارة يقوم هنا على أساس اتباع ما يقوم به الغير في المنظمات والادارات المشابهة وفي ظل الظروف القائمة .(١) وهنا يكون حل المشكلات حلاً مجهزًا ومسبقًا ، تكون نتائجه في النهاية وخيمة وشاملة .

---

(١) - مدني عبد القادر علاقي ، الادارة . دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الادارية، الطبعة الأولى ، جدة : تهامة . دار البلاد ، ١٩٨١، ص٩٢ .

إن السبب الرئيسي في هذه الادارة بالأزمات، يعود الى الارتجالية في اتخاذ القرارات الهامة، التي تفتقر الى نظام المعلومات والاحاطة بكل جوانب الاصلاح الاداري . بالاضافة الى غياب العقلانية و التخطيط السليم في ضبط استراتيجية محددة المعالم والأساليب، لمواجهة مشكلات من أساسها واقتلاعها من الجذور، لا للتظاهر الشكلي بحلها عن طريق المسكنات و المساومات و الوعود المعسولة، التي أقل ما يقال عنها أنها أساليب ملتوية تستخدم للهروب من الــــواقــع.

و مع مرور الزمن عن طريق هذه الأساليب الملتوية لمواجهة المشكلات الحقيقية للادارة، تقع الهوة السحيقة بين القيادة والجماهير، بسبب عدم وجود ثقة متبادلة بينهما . و هذه النتيجة في النهاية تؤدي الى تأزم الوضع واغتراب المواطن عن الادارة . وباختصار نجد أنفسنا أمام أسلوب الادارة بالأزمـــات أو بالفوضى .

و خلاصة القول إن الاصلاحات الجزئية التي تفتقر الى الرؤية الواضحة والتخطيط السليم والعقلاني، اذا لم تكن بدايتها سيئة، بسبب إيهام الرأي العام لحل المشكلات، فنهايتها - و هذا ما أثبته وأكده واقع الكثير من الدول النامية - نهاية وخيمة وسلبية تعود على الادارة لا إليها أو لصالحها . و هنا تصبح الإدارة تتصف بالعجز والأزمات بدلاً من أن تكون ادارة بالأهداف و في مستوى تطلع الجماهير المحرومة . و هذا ما سنتعرض له بعد قليل .

٢- "الادارة بالأهــــداف" والاصـــلاح الاداري الشــامـل :

إن مصطلح "الادارة بالأهداف" هو مصطلح غربي و قديم في آن واحد حيث كان أول من استعمله الخبير الاداري الكبير بيتر دروكـر P. Drucker كأسلوب عمل و فلسفة في ادارة الأعمال بهدف زيادة الانتاجية و التقليل من التكلفة

سواء التي تمس بالسلع والانتاج أو التي تمس بالخدمات. أي أن " الإدارة بالأهداف أو بحسب النتائج " تقوم على دعامتين: أولهما الإيمان بالادارة كمنهج ديمقراطي يرتكز على المشاركة والتعاون، وثانيهما الالتزام بنهج اداري يقوم على التخطيط والترشيد وتوضيح الهدف (أي الديمقراطية) (١).

وهكذا " الادارة بالأهداف " - كما يرى مؤرخي الإدارة - جاءت كبديل جديد لمواجهة الادارة التقليدية القائمة على الشخصية الادارية دون الاعتماد على القدرة الأدائية للأفراد والجماعات، حيث هذه الأخيرة تعد بمثابة العنصر الأساسي في الادارة الحديثة والرشيدة.

إن " الادارة بالأهداف " تنطلق أساسا من تحديد الأهداف تحديداً واضحًا ومضبوطًا يجعل من أعضاء الادارة يتقاسمون المسؤوليات والسلطات كلّ حسب اختصاصه ومهمته، أي أن كل عضو في الجهاز الاداري بمثابة العنصر الأساسي لباقي العناصر والأعضاء الآخرين، إذ أن نجاح أو فشل الادارة يعود أساسًا الى التنسيق والتنظيم بين هذه الحلقة أو السلسلة المتكاملة الأطراف. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ مدني عبد القادر علاقي : ((تقوم فلسفة الادارة بالأهداف Management by objectives. على منطق المسؤولية المشتركة بين الادارة (ممثلة بالمدير)) والمرؤوسين، ويستتبع ذلك أن العملية الادارية هي عملية مشتركة بين الرئيس والمرؤوسين في كل وحدات المنظمة، وأن مستلزمات هذه العملية تتبلور في تحديد الأهداف جماعيًا على ضوء الامكانيات المتاحة أو التي يمكن توفيرها، وتنفيذ هذه الأهداف ومتابعة وتقويم النتائج)) (٢).

وبهذا المفهوم للادارة أي "الادارة بالأهداف" نكون قد اقتربنا الى أسلوب الاصلاح الاداري الشامل الذي يقوم على تحديد الأهداف ورسم الاستراتيجيات. ولكن، لا ننسى أن " الادارة بالأهداف " ليست علمًا محددًا خاليًا من النواقص والمشكلات التي تعترض العلوم السلوكية والانسانية، مما يؤدي بنا الى التفكير في فهم وأبعاد هذه الادارة خاصة وأن الأنظمة الغربية تختلف قلبًا وقالبًا عن واقع الدول النامية.

---

(١) - عثمان خيري، الادارة بالأهداف، القاهرة : مطبعة دار العالم العربي، ١٩٧٥، ص ٦.

(٢) - مدني عبد القادر علاقي، المرجع السابق الذكر، ص ٩٣.

صحيح أن "الادارة بالأهداف" تحاول أن تنطلق من مفاهيم الديمقراطية والمشاركة والعلمية الخ ... الا أن تحديد هذه الأهداف أو النتائج تظل مقيدة بخلفيات سياسية واجتماعية مستوردة تكون نتائجها في النهاية وخيمة على المجتمع برمته .

ولذا عندما ندعو الى "الادارة بالأهداف" علينا أن نتحفظ من تحديد الهدف الأساسي لهذه الادارة هل هو الانسان ؟ أم الانتاج المادي المحض ؟ أم كلاهما ؟؟ ثم ننطلق في القيام بالاصلاح الاداري الشامل الذي يشترط - كما رأينا سابقًا - عنصر الانسان في كل عملية من العمليات الادارية ، وهذا ما أهملته الدول الغربية حيث أخذ الناس انطباعًا عنها بأن همها الوحيد الربح والزيادة في الانتاج ولو كان على حساب بطالة وأمن الانسان .

إن ميزة "الادارة بالأهداف" حسب واقع وبيئة المجتمع المطبق فيه هذا النوع من الأساليب الادارية أنها تسعى الى الأخذ بأسلوب الاصلاح الاداري الشامل ومواجهة كل اصلاح اداري جزئي يجعل دومًا وظيفة الادارة مرتبطة بالمشكلات والأزمات الطارئة عليها . وعندما نقول بيئة المجتمع المطبق فيها هذا النوع من الأساليب الإدارية فذلك لا يعني أن الدول المتقدمة تعرف الاصلاح الاداري الشامل المقترح الذي ينطلق من الانسان دوما ، وانما يعني أن ادارتها ادارة رشيدة وعلمية مقارنة بادارات الدول النامية التي تفتقر للتنظيم والعلم وكذلك الى عدم تحديد الهدف الرئيسي للادارة وهو الانسان . فالمسألة نسبية ومتعلقة بالمبادئ الإنسانية قبل كل شيء .

إذًا ، إن "الادارة بالأهداف" تعد من الخطوات العلمية التي تحاول جاهدة الابتعاد عن مفهوم الشخصية الادارية والتركيز على القدرة الذاتية للأفراد والجماعات كلها ، مستعملة في ذلك الأساليب العلمية والرشيدة التي توصلت إليها الاختراعات والابتكارات ، وهذا بهدف الوصول إلى الاصلاح الاداري الشامل والتخلي عن الاصلاح الإداري الجزئي الذي انعكست نتائجه حتى على الانتاج والمردودية قبل أن تتوصل الى الجوانب الانسانية .

ومهما يكن فان تطبيق هذا الأسلوب من الادارة يظل مقيدا بالبيئة والانسان اللذان هما الشرط الوحيد والضامن لنجاحه أو فشله. ثم انه يعتمد على الاخلاص والنوايا الحسنة والتصميم على اتخاذ أحسن وأقوم الأساليب العلمية المتاحة لنا لرفع الانتاجية والأداء، أي بث روح الابتكار والتجديد.[١] وكذلك من مستلزمات تطبيق نظام "الادارة بالأهداف" الخطوات التالية :

١ - تحديد الهدف العام الرئيسي للمنظمة والأهداف الثانوية الطويلة الأجل .
٢ - تحديد الأهداف القصيرة الأجل وتوزيعها على الأقسام المختصة بالتنفيذ .
٣ - تحديد الهيكل التنظيمي والعلاقات بين الأقسام والادارات تمهيدا لتحديد مسؤوليات التنفيذ .
٤ - تشكيل فرق العمل داخل الأقسام التي ستتولى وضع التفاصيل وخطوات التنفيذ .
٥ - تحديد معايير الأداء والنتائج .
٦ - تحديد وسائل الرقابة والاتصال بين المستويات الادارية .
٧ - وأخيرا ، عقد الاجتماعات الدورية بين المسؤولين الاداريين لتقويم الأعمال والنتائج التي حققتها الأقسام والمنظمة ككل.[٢]

بهذه الشروط العامة يجد المصلح الاداري الذي يهدف الى الإصلاح الإداري الشامل والأصيل أن كل مخططاته ومشاريعه المسطرة قد لاقت التأييد الكبير من الأوساط الجماهيرية، وهذا لعمري الهدف الرئيسي الذي تسعى إليه الإدارة العلمية والرشيدة، لأنه عرف كيف يجعل أداة العلم والابتكار في خدمة الانسان والانسانية ، وليس في تدميرها أو تشويهها كما تفعل الدول المتقدمة حاليًا .

---

(١) - عثمان خيري، الادارة بالأهداف، القاهرة : مطبعة دار العالم العربي ، ١٩٧٥ ، ص ٢٣ .

(٢) - مدني عبد القادر علاقي ، المرجع السابق الذكر، ص ٩٥ .

وهذا ما أدى بالكثير من الباحثين والمختصين في علم الادارة خاصة ، والعلوم الانسانية عامة ، أن يبحثوا عن العلاج الناجع والحل السليم في مواجهة داء الاغتراب الإداري ، قبل أن يستفحل ويؤدي بدمار الانسانية جمعاء . ولازالت الأبحاث والدراسات مستمرة لايجاد إدارة إنسانية تعيد الإعتبار للإنسان كإنسان .

ومهما يكن من أمر فعلى الدول النامية - ومن بينها الجزائر - أن تستفيد من تجارب هذه الأمم المتقدمة بما فيها من سلبيات وايجابيات حتى لا تقع في هذا الاغتراب الاداري الذي بدأ يدب تدريجيًا في جهازنا الاداري .

ومن بين هذه النتائج المستمدة من واقع التجربة ، هو الحث على روح الابتكار والخلق والتجديد أولاً ، ثم الاستفادة من التّجارب العلمية والاختراعات التقنية التي توصلت اليها الدول المتقدمة ثانيًا ، دون أن ننسى أو نتناسى عنصر واقع البيئة الاجتماعية ثالثًا . بهذا كله نتمكن من الوصول الى نموذج الاصلاح الاداري الأمثل والأنجع الذي ينطلق من أسلوب "الإدارة بالأهداف" بدلا من أسلوب "الإدارة بالأزمات أو بالنوعي أو بالتبعية" ، الذي يتماشى والاصلاح الجزئي المرفوض .

في الحقيقة إن موضوع التقنوقراطية يعد من المواضيع الخصبة التي لم تأخذ حقها من الدراسات المستفيضة حتى في الدول المتقدمة،أما في الدول الناميـــة فحدث ولا حرج كما يقولون . وربما يعود هذا النقص الملحوظ في مجال البحـــث لكون الدول النامية لم تدرك بعد أبعاد التقانة والتكنولوجيا ودور التقنوقراطية في ذلك .

ومن هنا واجهتنا عدة صعوبات في السيطرة الكاملة على هذا الموضوع والإلمام بجوانبه النظرية ، خاصة وأن الدراسات التي هي بين أيدينا كلها مستمدة من واقع الدول المتقدمة بحكم سيطرتها التامة على أزرار التكنولوجيا .

ومع ذلك إرتأينا في هذا الفصل المتعلق بالجوانب النظرية لظاهرة البيروقراطية ، أن نخصص باباً متواضعاً لظاهرة التقنوقراطية باعتبارها أعلى مرحلة في البيروقراطية من جهة ، وباعتبار التقنوقراطيين-هم أصحاب النفوذ على كل اصلاح اداري يقع من جهة ثانيـــــــــة .

ترى ما المقصود بالتقنوقراطية ؟ وما هو نوع سلطة التقنيين في المجتمع المعاصر أو بالأخرى دورهم في عملية الاصلاح الاداري ؟ وأخيرا كيف نتصور التقنوقراطيـــة في اطار الاندماج العربي ، خاصة اذا ما علمنا أن هناك ظاهرة التقنوقراطية تغزو الدول النامية ؟؟ ...

إن أصل كلمة التقنوقراطية متكونة من شقين ، الشق الأول " تقنـــو" أي التقنية ، والشق الثاني " قراطية " أي السلطة والنفوذ . وهكذا فهي تشكل كلمة " السلطة التقنية أو الفنية " ، وبذلك فالتقنوقراطيون هم الموظفون الفنيون والخبراء المتخصصون .

أما تاريخ استعمال الكلمة فبدأ مع نهاية الحرب العالمية الأولى ، حيث راجت فكرة الثورة العلمية والاعتماد الكلي على رأي الخبراء دون الاداريين . ولكن ، هذا لا يعني أبدا أن المعنى الوظيفي للمصطلح ظهر مع هذا التاريخ الحديث ، اذ أن التاريخ يحدثنا منذ عهود بعيدة أن أهرامات مصر وغيرها قام بها هؤلاء التقنيون أو الفنيـــــــون .

ومع تطور الأحداث ظهرت مصطلحات عديدة تعددت مع ظهور الثورة العلمية الكبيرة نذكر من بينها على سبيل المثال لا على الحصر، الكومبيوقراطية Computacracy وتعني تلك الفئة التي تحتكر المعلومات الهامة في مجال إستخدام الحاسبات المؤتمتة وتشغيلها وهي الوحيدة التي تملك معظم أسرار المهنة، وتجعل من الصعب على غير المختصين الدخول الى دائرتها .

ثم ظهر مصطلح آخر وهو (السيبرنتيك) إشتقاقًا من كلمة يونانية تعني الرّبان، وأول من استعملها العالم الفرنسي الشهير أمبيـر في القرن التاسع عشر حيث إستخدمها بمعناها الواسع اشارة الى علم التحكم بالمجتمع. ثم جاء العالم الأمريكي الشهير المختص في علم المنطق والرياضيات نوربرت فينر في أواخر الاربعينات معرفًا في كتابه " السيبرنتيك : أو التحكم والاتصال لدى الحيوان والآلة " هذا العلم الجديد بقوله :(هو عموم الحقل الذي تغطيه نظرية التحكم والاتصال بالنسبة للآلة والحيوان كليهما)[1]. أي أن السيبرنتيك أصبح علم مستقل بذاته يهتم بتوجيه وعمليات الاتصال في الكائنات الحية وفي الآلات[2] وهكذا ان هذا العلم يشمل بموضوعه دائرة عريضة من النظم المادية والانساق من جميع الحياة العاقلة أو الهادفة، منها ما هو من طبيعة غير عضوية كالآلات والحاسبات ومنها ما هو من طبيعة عضوية إجتماعية أو فكرية. من هنا جاء تعريف العالم السوفياتي الكبير بيـــرج ((أن السيبرنتيك هو علم التحكم بالنظم الديناميكية المعقدة))[3].

الى جانب المصطلحات الأخرى ((كالتقنو-هيكلية)) Technostructure المرتبطة بالشركات المتعددة الجنسيات تستخدم أساليب متطورة في عالم التكنولوجيا مثل علم الاعلام الآلـــي والإيلكترونيك والبيتروكيماويات، حتى أنها أصبحت تعرف بـ :(مركب المعسكر الصناعي)[4] دون أن ننسى مصطلح آخر يكمله وهو ((التقنو - بيروقراطية))

(١)ـ سامي كعكي، " السيبرنتيك. حول نظرية التحكم والاعلام" ، مجلة دراسات عربية، بيروت: دار الطليعة، عدد ٥ ، مارس ١٩٨٠ ، ص ١٥٥ .

(٢)ـ عبد الكريم درويش، ليلى تكلا ، المرجع السابق ذكره، ص ٢٥٥ ـ ٢٦٤ .

(٣)ـ سامي كعكي، المرجع السابق ذكره، ص ١٥٧ .

(4)- Jacques Billy, les Technocrates, Que Sais-je, Paris, Presses universitaires de france, 1975, P.14-15.

الذي يمزج بين وظيفتي الخبراء التقنيين والاداريين و هلم جرًا ....

أما اذا رجعنا للمعنى الوظيفي للكلمة ، ففي التعريف التقليدي كانت الكلمة ممزوجة بصفة التقنية المحضة فقط ، ثم لتصبح ذلك النظام الذي تمنح فيه السلطة الفعلية بواسطة الكفاءة و تحديد ميكانيزماتها . أي الانتقال من الوظيفة التقنية الى الوظيفة السياسية المتمثلة في اتخاذ القرار ، وعندئذ يطلق على التقني صفة التقنوقراطي ذو الخبرة والاختصاص الدقيق والشامل في آن واحد . علما بأن الاداري (البيروقراطي) هو ذلك الشخص الملمّ بحقائق غير متعمّقة عن أشياء و موضوعات عديدة ، بينما الخبير هو الشخص الذي يلمّ بحقائق كثيرة في مجال تخصّص ضيق .(١)

و هكذا فالتقنوقراطية تمثل أعلى قمة البيروقراطية بسبب مكانتها المرموقة بين القيادة السياسية والمواطنين ، و في كثير من الأحيان يطلق كذلك على البيروقراطيين إسم المتخصصين أو الخبراء ، في حين التعبير السياسي يعتبرهم إطارات أو موظفين كبار .(٢)

و مهما كانت التسميات والألقاب و المصطلحات للتقنوقراطية ، فيظل التقنوقراطي هو صاحب اتخاذ القرار رغم إنف الإداري أو السياسي ، خاصة بعد ما أصبح نفوذه يتوسع ليشمل الجوانب الإدارية والسياسية .

ترى ما هو نوع سلطة التقنيين في المجتمع المعاصر أو بالأحرى دورهم في عملية الاصلاح الاداري ، بعد ما عرفنا مدلول مصطلح التقنوقراطية ؟

إن ما هو متعارف عليه اليوم لدى علماء الادارة و المتخصصين في شتى بقاع العالم أن إنسانية هذا القرن تمر بمرحلة حاسمة هي الثورة الإلكترونية والإدارية ، أو ما يعرف بمرحلة الثورة العلمية . مما أدى الى بروز دور سلطة التقنيين والمختصين في كل الميادين المالية و العسكرية والسياسية أكثر من العهود السابقة ، و لو أن التاريخ حدثنا عن دور الخبراء والفنيين القدماء في صنع المعجزات السبع من أهرامات عجيبة و حدائق معلقة و أسوار شامخة و هلم جرًا ....

---

(١) عبد الكريم درويش، ليلى تكلا ، المرجع السابق الذكر ، ص١٩٩ .

(٢) – Ammar Bouhouche," La Technocratie et son impact sur l'integration sociale dans le monde arabe." analyse descriptive ",Revue algérienne des sciences juridique, eco. et poli., volume XVI, N°3, Sept 1980, P.336.

و هكذا تكمن أهمية السلطة التقنية للخبراء في رسم سياسات الاصلاحات الإدارية، حيث أولى العالم المعاصر اهتمامًا كبيرًا للنمو المتزايد لدور التقنو - منظمين Les Techniciens-Organisateurs في اعداد إختيار الموجهين الذين هم على رأس الحكومة و في نفس الوقت يعتبرون المسيّرين المباشرين للموسسات الاقتصادية الكبرى.

إن هذا الارتقاء يمكن شرحه بعدة مبررات موضوعية أهمها مبررين رئيسيين هما : أولاً ، كون الدولة المصنعة تسعى الى البحث باستمرار عن القوة و توفير الأدوات العلمية المتطورة. ثم ثانيًا ، الاهتمام الكبير بالأولويات التي تحدد منطقية و علمية الاختيار في اطار القيم الاجتماعية. و من هنا نجد الصراع الحاد بين الرجل السياسي الذي يحافظ على نفوذه و سلطته السياسية، وبين الخبير الذي يبحث عن الفعالية الاقتصادية التي تتمخض عليه في النهاية نتيجة تقاسم النفوذ والسلطة في إتخاذ القرارات و برمجة الإستراتيجيات المتعلقة بالاصلاح الاداري.

بالاضافة الى ذلك، يزداد دور الفنيين والخبراء الذين يصبحون بالتجربة و الخبرة روساء مديرين عامين للموسسات الاقتصادية ، لأسباب نفسية - إجتماعية تساعد المنظمة في نجاح و تنفيذ برامجها المسطّرة مع تجنب المشكلات التقنية التي تتعرض لها من حين لآخر و هذا استفادة من التجارب الناجحة في المنظمات الأخرى بالاضافة الى ظاهرة تنقل التقنوقراطية التي من أهدافها الرئيسية البحث والكشف عن أولويات المشكلات التنظيمية، والاهتمام بالبحوث المستجدة في القطاع الصناعي من أجل الربح والفائدة. كذلك هناك عوامل أخرى كالازدهار الاقتصادي و حتمية الموسسات الإدارية ثم بروز دور التقنوقراطية الدولية المتمثلة في المنظمات العالمية و الشركات العملاقة.(1)

(1)-Jacques Billy, OP CIT, PP.43...52.

إذاً ، إن الاتجاه نحو التقنوقراطية فرضته متطلبات الحياة العصرية التي أصبحت تعتمد على العلم والتكنولوجيا والبرمجة ، وما نظرية المدير غير المختص التي تجاوزتها الأحداث إلا دليل على صدق هذه المقولة . وهكذا اتجهت بعض الدول الى اعداد مناهج للدراسات الادارية في مجالات تخصصية ، ويلتحق بهذه الدراسات المتخصصون في مجالات معينة كالطب والهندسة ، فيوجد مثلاً في بعض الدول الأجنبية عدد من الجامعات التي يلتحق بها الأطباء لدراسة إدارة المستشفيات ، حيث يعد الطبيب في النواحي الادارية ، ويمنح درجة الماجستير أو الدكتوراه في إدارة المستشفيات ، وهكذا في باقي التخصصات الأخرى .(١)

لذا ، كانت النتيجة الحتمية في معمورتنا هي من يمتلك أسرار الكون ، وهذا لن يتم الا بالعلم والاعداد الجيد للبرامج الجامعية وتوفير الامكانيات المادية والبشرية للاطارات الوطنية وبهذا الصدد يتنبأ الأستاذ جاك بيلي بأن الثمانينات والتسعينات من هذا القرن ، ستبرز فيهما قيمة التقنوقراطيين ، الذين يثبتون في هذه الفترة أنهم منظري المستقبل ومنظمي المجتمع ضمن التطور الاقتصادي المعاصر .(٢)

اذا ، ما يمكننا قوله أن دور التقنوقراطيين أو الخبراء يزداد بازدياد الطموح الانساني اللامحدود في الكشف عن أسرار الكون للتحكم فيه من جهة ، وبازدياد البحث عن علاج مشكلات الانسان التي يتخبط فيها ، وخلق ادارة كفأة ورشيدة تتحكم في مخترعات الانسان من أجل سعادته وأمنه من جهة أخرى .

إن مما نطالعنا به الصحف والمجلات العلمية في ميدان اختراعات الانسان التي توصل اليها في حقل التكنولوجيا ليدعو الى الوقوف قليلا حتى نسأل أنفسنا ماذا قدمت هذه الاختراعات العلمية لأمن وسعادة الانسانية ؟ وبعبارة أخرى ماذا قدمت التكنولوجيا العسكرية بمختلف ميادينها لأمن وسعادة الانسانية ؟ ؟

---

(١) عبد الكريم درويش ، ليلى تكلا ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٠٦ .

(2)-Jacques Billy, OP.Cit, PP.15...18.

صراحة، إن الجواب عن هذا السؤال الهام يبقى مطروحًا بإلحاح لدى الدول المتقدمة .

وأكتفي هنا بمثال واحد يبيّن لنا بوضوح خطورة هذه التكنولوجية المدمرة، فتشير تقارير الأمم المتحدة أن المجاعة العالمية قد بلغت ما يربو عن مليار نسمة، وفي مقابل ذلك في مطلع الثمانينات نجد الدول المتقدمة تنفق عن أسلحتها ٤٨٠ مليار دولار، أي ما يعادل مليون دولار في الدقيقة.[1] هذا اذا تغافلنا عن صنع الأسلحة الفتاكة مثل القنابل الهيدروجينية والنيترونية، التي تجعل من العلم أداة دمار وخراب.

هكذا، تطرح أمامنا مسألة في منتهى التعقيد والصعوبة، وهي أن الانسان أصبح لا يتحكم في مخترعاته وأبحاثه العلمية بالرغم من وجود علم السبيرنتيك والصيحات المستمرة من طرف الإنسانية . من هنا يأتي الدور الإيجابي المنتظر من التقنوقراطي للمساهمة في حل هذه الأزمة الخطيرة على الانسانية، وهذا لا يتحقق الا بتظافر الجهود من طرف كافة العلماء والخبراء، والانطلاق من مبدإ العلم أداة بناء لا أداة تدمير.

ودون الدخول في تفاصيل المشكلات المترتبة عن عالم الثورة العلمية المعقد، الذي يصلح أن يكون بحثًا أكاديميًا، نعود الى سؤالنا الأخير ألا وهو: ترى كيف نتصور موضوع التقنوقراطية في اطار الاندماج العربي، خاصة اذا ما علمنا أن هناك ظاهرة التقنو - هيكلية غزت عالمنا المعاصر ؟؟

لقد رأينا سابقًا أن الخاصية الأساسية التي تميز العالم المعاصر هي ظاهرة التكتلات الدولية، حيث يستحيل أن توجد دولة متقدمة منعزلة عن منظمة من المنظمات الدولية ولو كانت تكفي ذاتها بذاتها، وما الشركات المتعددة الجنسيات والمؤسسات العلمية الدولية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة أو الخاصة التي تضم معظم الدول في العالم إلا دليل على ذلك .

---

(١) عبد المنعم زنابلي، الحوار بين الشمال والجنوب، دمشق: وزارة الثقافة والارشاد القومي، ١٩٨١، ص ٤٨٥ .

أما الدول العربية بالرغم من عضويتها في المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة، وكذلك انشاؤها لجامعة الدول العربية بمختلف فروعها، فانها لم تصل بعد الى الدور المطلوب منها في حقل التقنوفراغية وتبادل الخبراء بينها . وربما يعود السبب الرئيسي في ذلك الى أشكال التبعية والهيمنة المضروبة على تكنولوجيات هذه الدول النامية، الى جانب ظاهرة هجرة الأدمغة العربية وعدم العناية بالاطارات الوطنية كما رأينا في دراسة سابقة. وفي هذا الصدد يحاول الأستاذ عمار بوحوش أن يرجع الأسباب التي وقفت في وجه العصرنة وتحقيق الوحدة العربية الى العوامل الآتية :

١ ـ السلطة المتمركزة .

٢ ـ سوء الرقابة والمتابعة .

٣ ـ نقص التنسيق والاتصال .

٤ ـ عدم وجود مراكز التكوين .

٥ ـ صعوبة ايجاد أرصدة كافية وعمال مستخدمين أكفاء لتحقيق البرامج الهامة .

٦ ـ التبعية التكنولوجية المستوردة .

٧ ـ التدخل الأجنبي والضغوط الخارجية .

٨ ـ قلة الاجتذاب للعمل الجماعي .

٩ ـ عدم الثقة .

١٠ ـ الخوف من النقد والمنافسة القوية المحتملة .

١١ ـ الارتباط بمصالح ضيقة وعدم الدفاع عن المصالح العامة .

١٢ ـ المحاباة .

١٣ ـ نقص روح المبادرات .

١٤ ـ ضياع القوة والطاقة .

١٥ ـ مقاومة التغيير (١)

هذا الى جانب مشكلة القيم البالية والدخيلة على المجتمع العربي التي جعلت فنييها وخبرائها المتكونين في مختلف المعاهد والكليات الغربية، يسعون الى فكرة تدعيم النظرة الانعزالية والوقوف حجرة عثر ضد كل اندماج أو تعاون عربي يرمي الى توحيد

---

(1). Ammar Bouhouche, OP. Cit, P.337.

الجهود واستغلال الطاقات المادية والبشرية من أجل دولة عربية قوية في خدمة الانسانية جمعاء. علما بأن هذه الاطارات تدرك جيدا فكرة التكتلات والاندماجات الدولية في تطوير المجتمع وازدهاره.

ان حتمية انشاء منظمة موحدة تهتم برسم استراتيجية واحدة في مجـــال الخدمات والتعاون العلمي والفني، يفرضها التكتل الدولي والصراع الحضاري حول من يملك أسرار العلم والتكنولوجيا حتى يسيطر على الكون ومن عليه. وفي هذا الصدد نقترح أن نشجع المنظمة العربية للعلوم الإدارية ونعطيها دفعًا قويًا للنهوض بالمجال العلمي والبحث الإداري قصد الوصول إلى إدارة عربية واحدة، خاصة وأن الإمكانيات والموارد متوفرة ببلادنا.

من هنا، يبرز دور التقنوقراطيين العرب لإقناع قاداتهم ومسؤوليهم بتبنـــي هذا المشروع الهام الذي لا شك أنه يساعد على إعادة الأمن والثقة وضمان النظام الداخلي وانشاء التوافق والحفاظ عليه كذلك يمهد الطريق لخلق الاندماج العربي ويؤدي الى تنظيم وتوزيع السلطة والوظائف المتعاقدية بين المنظمات الحكومية المركزية واللامركزية من جهة، والسلطة العامة والقطاع الخاص من جهة أخرى. ثم ينمي ويقوى المؤسسات الفنية والعلمية التي لها دور كبير في عمليات التخطيط والبرمجة للاستثمارات والأرصدة العربية الموجودة حاليا في البنوك الأجنبية. وباختصار يؤدي هذا كله الى ارساء ودعم الوضعية الأكيدة للدول العربية في المجموعة الدولية.

إذًا، إن المفهوم المؤسساتي للإدارة العربية، شرط ضروري وأكيد تفرضه التكتلات الدولية من جهة، والمستلزمات والمبررات العلمية من جهة أخرى. ولذا حان على الاطارات العربية الشابة أن تتحمل مسؤولية الاندماج والوحدة العربية اذا أرادت عـــزة وكـــرامة هذه الأمة العربية الاسلامية التواقة للحريـــة والعلم من أجل سعادة الانسانية. وأن تواجه بقوة كل من يحاول إلى إبقاء الوضع عما هو عليه الآن.

وصفوة القول ان موضوع التقنوقراطية يظل موضوع الساعة والشغل الشاغل -على الاقل- لدى الدول النامية ، حتى تلتحق بالركب الحضاري والعلمي، وتخلق إدارة موحّدة وكفأة تعبر عن آمال وآلام الجماهير الكادحة التي تموت جوعاً في الوقت الذي تعيش فيه الدول المتقدمة باسم العلم والتقدمية في بحبوحة من العيش الرغد وفي تخمة تامّة .

وهكذا ، فدور التقنوقراطيين يزداد بازدياد الدور الإيجابي الذي يلعبه المتخصصون العرب بحيث يقود ذلك الى تطلع أفضل والى إصلاح إداري أشمل وأنجع ، يعود بالنفع الكبير على الأمة العربية الاسلامية خاصة والانسانية جمعاء عامة .

نمـــاذج البيروقراطيـة والاصلاح الاداري

إن القصد من دراسة نماذج البيروقراطية وكذلك نماذج الاصلاح الاداري، هو البحث عن العلاقة والرابطة الوطيدة بينهما ، وهذا ما يؤدي بنا الـــى دراسة كل انواع البيروقراطيات المتواجدة مع التركيز في نفس الوقت على نماذج الاصلاح الاداري البديل لها ٠

ومما تجدر الاشارة اليه أن الدراسات في هذا المجال تكاد تكون دراسة عابرة وسطحية مما يجعلنا نولي أهمية كبيرة لهذا الموضوع، حتى نتمكن من فحص وبحث طبيعة ونوع البيروقراطية في الدول النامية،وخاصة في الجزائر، ثم التعرف على النموذج المقترح للاصلاح الاداري الذي يتكيف ويتلائم مع واقع ادارتنا الفتيـــة . علما بأننا حددنا الاطار العام لهذا الاصلاح سابقاً ٠

لقد رأينا في دراستنا السابقة بعض الأولويات والمنطلقات الاساسية في تحديد أهداف الاصلاح الاداري، منطلقين في ذلك من الشمولية للاصلاح بشقيه الكلي والجزئي ٠ أما الآن سنحاول أن نركز على بعض الأهداف المحددة والمدققة التي تنطبق ونماذج الاصلاح نفسه، وهنا تكمن أهمية البحث٠

إن أهداف الاصلاح الاداري وفق أنماطه ونماذجه يمكن حصرها في ثلاثة أنمـــاط هـــي :

أولاً ــ تحديث النظام أو ما يعرف بالهيئة المحسنة	Improved order
ويقابله نموذج الاصلاح الاجرائي	Proceduralreform
ثانيًا ــ الأسلـــــــوب	Improved method
ويقابله الاصلاح التقنـي	Tehnical reform
ثـالثًا وأخيرًا ــ التأدية	Improved Performance
ويقابله الاصلاح المبرمج (١)	Programmatic reform

(1)-A.F. Leemans,Editor, OP.Cit, P.118.

إن تحديث النظام أو ما يعرف بالصيغة المحسنة تفرضه عدة عوامل لعل أهمها عامل الادارة الاحتلالية التي كانت تسعى جاهدة أن تجعل من نمط الاصلاح الاجرائي ... الأداة الفعالة للحفاظ على النظام القديم بحجة أمن واستقرار الدولة المحتلة يشكل من أشكال الاستدمار. وهذا النمط المشار اليه نجده مطبقا في الدول النامية التي لم تتخلص بعد من ربقة الاحتلال أو التبعية. لذا جاءت معظم اصلاحاتها الادارية إجرائية وجزئية محدودة الاثر.

أما الهدف الثاني فيتعلق بالأسلوب وما مدى علاقته بنموذج الاصلاح التقني، الذي يعتبر من العوامل الخارجية للاصلاح كما رأينا سابقا. ودون الدخول في تفاصيل هذا الموضوع المتشعب، سواء لكوننا عالجنا بعض جوانبه المتسعة ولا داعي للتكـرار، أو لكون طبيعة الموضوع تعد من أسرار التكنوقراطيين يصعب علينا إدراك مفهومها المحدد.

ولكن، لا بأس اذا أكدنا هنا أن هدف الأسلوب والمنحصر في نموذج الاصلاح التقني، هو اصلاح بمثابة سلاح ذو حدين كما يقولون. قد يكون في صالح الدول النامية اذا عرفت كيف تتحكم في سياسة التكنولوجيا وتسخرها لخدمة التنمية الشاملة وهذا ليس بالأمر السهل لأن التكنولوجيا غير محايدة. وقد يستخدم هذا السلاح في تشويه وتحطيم اقتصاديات الدول النامية، وهو ما يجري حاليا ـ مع الأسف الشديد ـ في الكثير من هذه الدول.

وأخيرا، هناك الهدف الثالث المتمثل في التأدية التي يقابلها نموذج الاصلاح المبرمج. أي تأدية الاصلاحات المبرمجة من طرف منفذيه، حيث هي من وضع مفكري ومخططي الاصلاحات. لكن، المشكلة التي تواجه هذه العملية هي الهوة السحيقة بين من يقوم بوضع الأسس النظرية والعقائدية للاصلاح، وبين من يقوم بتنفيذ وتطبيق الاصلاحات الإدارية. والسبب المباشر في الانفصام والتضارب بينهما يعود أساسـا الى مفكري ومخططي الاصلاح، الذين لم ينتبهوا جيدا الى مراحل الاصلاح ومـن بينها مرحلة التنفيذ والتطبيق.

لذا يستلزم التركيز في التأدية القائمة على الاصلاحات المبرمجة على عدة عمليات من بينها عملية التحويل من الشكل الى المضمون، ثم من عملية الاقتصاد والكفاءة إلـى

الفاعلية في تحقيق الهدف ، وأخيرا من عملية الاستحقاق البيروقراطي الى رفاهية الجماهير المحرومة .

و هذه العملية والاسلوب المبرمج يتطلبان قدرا من التخطيط السليم والنظام المحكم للمعلومات وتدفقها ، الى جانب تكوين الانسان الذي يعرف كيف يتحاور و يحقق أكبر قدر من هذه البرامج بدون تكلفة كبيرة أو على حساب الجماهير والأجيال الموجودة .

بعد هذه النظرة العامة على تحديد أهداف الاصلاح الاداري وما علاقتها بالنماذج الاصلاحية المستعملة ، نعود الآن لنسلط بعض الأضواء على نماذج و أنواع البيروقراطيات ذاتها من منظور الاصلاح الاداري .

إن نماذج وأنواع البيروقراطية هي كذلك تتكون من ثلاث أنماط هي :

أ - البيروقراطية المنغلقة . Closed Bureaucracy

ب - البيروقراطية المختلطة . Mixed Bureaucracy

ج - البيروقراطية المفتوحة .(١) Open Bureaucracy

إن المقصود بالبيروقراطية المنغلقة أو كما يطلق عليها مصطلح البيروقراطية الناقصة أو المشوهة Imperfect Bureaucracy ، هي ذلك النظام العام المنغلق على نفسه ولا يقبل التغيير من أية جهة كانت، اذ أن مصدر قوته هو المحافظة على النظام القديم الموروث، ما دام هذا النظام متصلبا و في خدمة فئة من المجتمع تتصف بالنخبوية والتمتع بالامتيازات .

وهكذا فالبيروقراطية المنغلقة لا تولي أية عناية أو اهتمام بالمؤسسات الأخرى كالجامعة والجيش والتجارة ، مما يؤدي في النهاية الى ابتعادها عن الجماهير و نظام الاستحقاق في تعيين الموظفين الأكفاء بالاضافة الى ذلك فان الجهاز الاداري يصاب بالارتباك وعدم الوضوح في المبادئ التي تسيّره، اذ أنها غير مكتملة و مشوهة أو ناقصة . و هذا بسبب الانعزالية والتسلط والانطواء على النفس .

---

(1)- A.F.Leemans, OP.Cit, P.P 118,

ومن هنا فان الاصلاح الاداري المطلوب في مثل هذه البيروقراطية المنغلقة التي تقف في وجهه بحدة ، هو التغيير في أسلوب العمل وايجاد التنظيم العلمي السليم،الذي يعرف كيف يضحد ويتخلص من الأجهزة البالية دون المس بالموظفين القدامى ، وذلك عن طريق اطمئنانهم واشراكهم في عملية الاصلاح دون خـوف أو تـردد .

أما البيروقراطية المختلطة فهي أقل انغلاقا وتصلبا من الأولى ، حيث أنها تتصف بروح المرونة والاحتكاك المستمر بينها وبين المجتمع، وذلك عن طريق التوظيف الجماعي لمختلف الاطارات في شتى المؤسسات الادارية . علما بأن هذه البيروقراطية جاءت نتيجة التحول بين الاتحاد المدني - العسكري الذي وقع في ادارات العالم،وكذلك عن طريق الاحتكاك الثقافي الذي خلقه المحيط .

ولكن ، بالرغم من هذه المرونة فظل التغيير تدريجيا وفي شكل خطوات بطيئة لم تتجاوز المس بتغيير القشرة الظاهرية للبيروقراطية ، في حين المطلوب هو تغيير البنى والهياكل الأساسية للادارة حتى تتماشى والادارة الرشيـدة .

لذا كان الاصلاح الاداري المطلوب في نمط البيروقراطية المختلطة هو العناية الكافية بنظام البرمجة والتقانسة ، حتى تتكيف وتتلائم مع الادارة القديمة ، أي ايجاد جهاز اداري فعال ورشيد يتحكم في نظام تدفق المعلومات واستغلال الطاقات البشرية الكفـأة .

وأخيرا ، هناك نمط البيروقراطية المفتوحة ، الذي يختلف تماما عـن النظامين السابقين وخاصة نظام البيروقراطية المنغلقة ، لا من حيث الاحتكـاك الواسع بين الصناعة والدول ، ولا من حـيـث المرونة والتفتح على جميع التشريحات الاجتماعية والتركيبات السياسية ، التي ترغب في الوصول الى مختلف الادارات الدنيا والعليا المتواجدة بالبلاد ، شرط أن تتوفر فيها مقاييـس الكفاءة والاستحقاق .

ولكن ، الاشكالية المطروحة في الاصلاح الاداري المطلوب في البيروقراطية المفتوحة ، أن هذه الأخيرة بفضل الثورة العلمية والتكنولوجية الكبرى جعلت معظم الاصلاحات الادارية التي وقعت ـ طبعا في الدول المتقدمة ـ هي اصلاحات بعيدة كل البعد عن واقع الانسان وقيمه الانسانية ، بالرغم ما حققته من كفاءة ادارية مقارنة بالدول النامية .

إن واقع الدول المتقدمة يثبت أن هناك تطور ملحوظ في شتى المجالات ومن بينها المجال العلمي والتكنولوجي في الادارة، ولكن في مقابل كل هذا هناك اغتراب الانسان ومشكلة سيطرة الآلة على الانسان . وهنا يكمن الضعف الملحوظ في البيروقراطية المفتوحة التي تركزت كثيرا على عامل الربح والفائدة دون الإهتمام بالعامل السلوكي للانسان ، الذي يعتبر في نظرنا جوهر كل اصلاح يقع .

وخلاصة القول ، اننا بهذا التحليل الوجيز لنماذج البيروقراطية وأنماط الاصلاحات الادارية ، تتضح لنا الرؤية جيدا أن العلاقة بين الموضوعين علاقة وطيدة ومتداخلة ، مما تسمح لنا هذه العلاقة أن نقول ونؤكد على مقولة لا اصلاح اداري دون اصلاح بيروقراطي ، ولا هذه الأخيرة ـ بمفهومها العلمي والتنموي ـ دون اصلاح اداري .

ولكن ، بالرغم من هذا الوضوح فلا زالت الدول النامية تفتقر للتنظيم العلمي للاصلاح الذي يتماشى وطبيعة ادارتها البيروقراطية . وفي هذا الصدد يقول الخبيران العالميان : محارير وكساتوي : ((... والاصلاح الاداري يفتقر أيضا الى التنظير العلمي وذلك لأن ما أنجز حتى اليوم في معظم البلدان النامية لا يتعدى بعض المحاولات المجزأة ..... لذا يمكننا القول بأن الاصلاح البيروقراطي الشامل ما زال في طور التجارب والمحاولات الاولية ، بعيدا كل البعد عن تحديد قواعد ونظريات مجربة تصلح في مستقبل الأيام وذات تطبيق شمولي يأخذ في الاعتبار العوامل الحضارية والتاريخية والثقافية المحلية))[1].

---

(١) عثمان خيري ، البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عام ؟ ، ص٤٤ .

النمـــوذج البيروقـــراطـي والاصلاح الاداري في الادارة الجزائرية

بعد أن طفنا طويلا و سرحنا بفكرنا في عالم النظريات والأطروحات المختلفة بشأن موضوع البيروقراطية والاصلاح الاداري،فهل يمكن لنا أن نطرح على أنفسنا السؤال الآتي : أين نحن معشر الدول العربية عموما والجزائر خصوصا من هذا الطرح ؟ وأي نموذج أمثل ينطبق علينا ؟ انه سؤال هام يشد الباحث العربي شدا عندما ينزل قليلا الى واقعه المضطرب والمتأزم، مقارنة بواقع الدول المتقدمة .

بادئ ذي بدء إن مظاهر البيروقراطية في الوطن العربي لا تختلف جذريا عن بعضها البعض الا من حيث التفاوت النسبي في الانغلاق والتصلب،وهذا نتيجة المدة التي قضتها الدول المحتلة في هذه البلدان العربية . ولكن، المتعارف عليه في أدبيات الادارة العربية ان النموذج البيروقراطي المطبق حاليا في الادارة العربية هو نموذج البيروقراطية المنغلقة مع التوجه النسبي نحو النموذج البيروقراطي المختلط، و هذا بسبب الانتعاش الملحوظ والمحدود في تكوين الاطارات الوطنية التي عرفت كيف تتسلل للادارة بالرغم من الحصار المضروب عليها .

إن النموذج البيروقراطي المنغلق ـ المختلط في وطننا العربي تتحكم فيه عدة عوامل موضوعية من بينها العامل التاريخي، الذي فرض نفسه بسبب التفوق التكنولوجي الغربي ، بحيث أصبحت مصلحة الدول النامية أن تخضع للأمر الواقـــع و تطبق ما تمليه عليها الظروف من تغييرات واصلاحات اجرائية ضرورية . و لعـــل الصور العشر لبيروقراطية وطننا العربي(1) ـ و هي قليلة مقارنة بمصادر الخطـــورة الداخلية والخارجية المشار اليها سابقا ـ تبين لنا بكل وضوح وصدق مقولة الانغلاقية وعدم المرونة التي تتصف بها كل الأجهزة الادارية التابعة لها .

---

(١) ـ أسامة عبد الرحمن، " عشر صور بيروقراطية من العالم العربي " ، المجلة العربية للادارة، الصادرة بالأردن، العدد ٤ ، بتاريخ كانون الاول ١٩٨٠ ، ص ٧٤ .

إن الصورة الأولى المتجسدة في بيروقراطية الادارة العربية هي أن البيروقراطيين في معظمهم بسطاء وتغلب عليهم السذاجة ، ولكن هذا لا يعني أبدا أنهم لا يمارسون اساءة استخدام السلطة واقفال الابواب وتعطيل المشاريع. وقد بدأ هذا الاتجاه يتقلص مع مرور الزمن بسبب دخول خبرات وافدة واحتراف أكبر ، وهذا عن طريق المستشارين والخبراء الكبار الذين يعرفون كيف يتحكمون في مجرى الامور ويوجهون البيروقراطيين الصغار .

أما الصورة الثانية في بيروقراطية الادارة العربية تغلب الاتجاه المحترف الذى اشتهر بالمجاملة والمواراة والمواربة للقادة الاداريين ، على الاتجاه النزيه والصريح ، الذي يسعى جاهدا لخدمة البلاد والعبـــاد .

كذلك هنـاك الصـورة الثالثة التي تتعلق بالاصلاح الاداري ذاته حيث يصبح مفهوم الاصلاح مفهوما استهلاكيا ومصطلحا شكليا يحول دون تحقيق البرامج التنموية المسطرة . وهذا راجع الى ذلك البيروقراطي المتحمس في البداية للاصلاح الشامل ، قبل أن يتولى زمام السلطة ويدخل في اللعبة . وهذا التغيير أو الانقلاب هو الذي يترتب عنه تثبيط عزائم الناس وانعدام ثقة الجمهور في الاصلاحات الادارية ولو كانت جادة .

أيضا هناك صورة رابعة يتصف بها البيروقراطيون العرب وهي ازدواجية الشخصية ، فكثيرا ما نلاحظ القادة الاداريين يحثون على الانضباط والسلوك الحميد في الادارة واحترام الوقت ، ولكنهم بعيدون كل البعد على هذه القيم والمبادئ الأساسية في الادارة . من هنا ينتج الانفصام وقلة الاحترام بين الموظفين .

أما الصورة الخامسة التي يتصف بها البيروقراطيـــــــــــــــــــون العرب الكبار، هي التظاهر بحل مشكلات المواطنين واستقبالهم في أي وقت يشاءون عن طريق المقالات الشيرة في الصحف والمجلات. ولكن عندما يدخل المواطن البسيــط للادارة المعنية يجد نفسه في وضعية مختلفة عن تلك التي يسمع عنها ويدرك أنه بمثابة كرة تتقاذف به أرجل البيروقراطيين حتى يسلّم بالأمر الواقع ويخرج منهوك الجسم والعقل.

أيضا هناك صورة سادسة تعرف بفئة البيروقراطيين الوصوليين والمتسلقين، وهذا بفضل الطاعة العمياء والتظاهر بالولاء للقادة الاداريين. ومع مرور الزمن نجدها فــي قمة الادارة بفضل التقرب والتملق وليس بفضل الكفاءة والمقدرة في العمل.

أما الصورة السابعة الذي يتصف بها هؤلاء البيروقراطيين هي تحول مهمة الادارة من أداة في خدمة المواطنين الى أداة في خدمة الأشخاص البارزين عن طريق الخضــوع والوسلطة والجهوية المقنوتة الخ ...

أيضا هناك صورة ثامنة تتمثل فيما مدى شطارة المواطن البسيط لخلق معارف في كل جهاز اداري ، حتى يقضي أشغاله ويرتاح من هموم الطوابير وضياع الوقت.

أما الصورة ما قبل الأخيرة فهي الجري واللهث وراء الأساليب التكنولوجية المعقدة واستخدامها في كل جهاز اداري، بالرغم من قلة إلمام البيروقراطيين العرب لأبجديات التنظيم الاداري السليم.

وأخيرا الصورة العاشرة التي أتى بها الاستاذ أسامة عبد الرحمن البيروقراطية العربية وخلاصتها أن استفحال الفساد الاداري قد جاء نتيجة للطفرة الاقتصادية ، وان كان هذا الفساد موجودا ـ بشكل أو آخر ـ في مختلف الادارات[1].

هذه بعض الصور التي يتصف بها البيروقراطي في الادارة العربية والتي لخصها أستاذ عربي يعرف بيئته معرفة جيدة . اذ يعتبر هذا الوصف موءشرا للحكم على أن البيروقراطية العربية هي بيروقراطية منغلقة أو ناقصة تتكون من بنى إدارية بالية ومن اطارات بشرية همها الوحيد ارضاء روءسائهم والدفاع على مراكزهم . الى جانب كونها بيروقراطية متخلفة تحاول جاهدة عن طريق بعض الاطارات الوطنية النزيهة أن تخرجها من كابوس التخلف والتحجر ، وبذلك يقع الاحتكاك الواسع بين البيروقراطية والمجتمع.

وبما أن بيروقراطية الادارة العربية منغلقة،فهذا حتميا بدوره ينعكس على كل النماذج والانماط الاصلاحية التي وقعت في الوطن العربي . وفعلا لا توجد أية ادارة رشيدة أو علمية محورها الاصلاح الاداري الشامل والاصيل . وهذا ما أثبتته الكثير من الدراسات العربية وغير العربية الرجاء العودة إليها[2] .

بعد هذه اللمحة الوجيزة عن البيروقراطية المنغلقة ـ المختلطة والاصلاح الجزئي المطبق في الدول العربية ، نعود الآن الى دولة الجزائر ونحاول أن نتعرف على واقع الادارة الجزائرية التي تهمنا مباشرة أكثر من أية ادارة أخرى قد تصلح أن تكون بحثا أكاديميًا مستقلاً هامًا .

---

(١) ـ أسامة عبد الرحمن ، المرجع السابق الذكر ، ص ٧٤ .

(٢) ـ للمزيد من المعلومات راجع في ذلك :

ـ عادل حسين . مصطفى زهير ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢٢٢ .... ٢٣٥ .

ـ كمال الغالي ، الادارة العامة، دمشق : مطبعة الداودي ، ١٩٧٨ ـ ١٩٧٩ ، ص ٤٤٩ ـ ٤٥٤ .

ترى ما هي المظاهر الأساسية لبيروقراطية الادارة الجزائرية ؟؟

إن مظاهر بيروقراطية الادارة الجزائرية هي كثيرة ومتعددة ، معروفة لدى العامة ، سنذكر أهم خطوطها العامة تاركين التفاصيل للدراسة اللاحقة في تحديد المشكلات الادارية . ومن بين هذه المظاهر ظاهرة الروتين الاداري ومعاملة الجمهور ببرودة والاعتماد على الاجراءات التقليدية الجامدة التي لا تتماشى وروح العصر .(١)

وفي ١٩٧٦ حاولت اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة نتائج التحقيق الاحصائي حول ظاهرة البيروقراطية في الجزائر أن تتعرف على أسباب العراقيل البيروقراطية التي تحول دون تقديم الخدمات الضرورية للمواطن الجزائري بفاعلية واحترام . وقد تم هذا بتنسيق وتوجيه من مصالح رئاسة الجمهورية ، التي ضبطت التقرير النهائي في مجموعة من الفقرات كدراسة احصائية للبيروقراطية ، وتحليل هذه الظاهرة بخاصياتها الأساسية ، ثم محاور التدخل الكبرى ، مع اقتراح التدابير الايجابية . واستخلصت اللجنة الوزارية النقاط التـــــاليـــــة :

١ ـ التبـــاطؤ الاداري .

٢ ـ عدم انجاز المهام في وقتها المناسب وبفعالية .

٣ ـ كثرة اللوائح التنظيمية والمراجــــــع .

٤ ـ تضخم الأجهزة .

٥ ـ انعدام روح المبادرة والمسؤولية .

٦ ـ اللامبالاة والاهمال لمصالح الشعب .

٧ ـ تبذير في الجهد والوقت والمـــــال .

٨ ـ تداخل الاختصاصات .(٢)

وهكذا أصبحت مظاهر البيروقراطية ملموسة ومشاهدة لدى جميع الناس في مختلف الأجهزة الادارية ، بل لا نغالي اذا قلنا أنها أصبحت تشكل خطراً كبيراً

---

(١) ـ للمزيد من المعلومات راجع في ذلك : علي سعيدان ، بيروقراطية الادارة الجزائرية ، (دبلوم دراسات عليا ، جامعة الجزائر : كلية الحقوق والعلوم الادارية ، ١٩٧٧) ص٣٨ ... ٤٩ .

(٢) ـ جريدة الشعب اليومية التي تصدر في الجزائر ، العدد ٤١٥٠ ، بتاريخ ١٢ / ٣ / ١٩٧٧ ، ص٢ .

على الحياة العملية واليومية • وفي هذا الصدد يقول رئيس الدولة الراحل آنذاك في خطابه العام للمجلس الشعبي الوطني : ((•••• ولا يمكننا أن نتعدد قضايا الساعة دون أن نشير الى الأخطار التي تخيم على نجاح عملنا من جراء بروز عقليات وعادات بيروقراطية، ونندد بها ••••)) .[1]

اذا، من خلال هذه المظاهر ومن الحقائق التي توصلت اليها اللجنة الوزارية يتبين لنا أن بيروقراطية الادارة الجزائرية هي بيروقراطية منغلقة ومتصلبة همها الوحيد هو بناء ذاتها على حساب العامة، وسنرى كلـما توسعنا في نقطة من النقاط المطروحة في شكل أسئلة كلما تأكدنا من صحة هذه المقولة •

ترى ما هي الأسباب الرئيسية وراء استفحال داء البيروقراطية في شكلها المنغلق المتصلب ؟؟ •

ان الأسباب الرئيسية وراء استفحال داء البيروقراطية المنغلقة، هي أسباب عديدة بتعدد وتشابك الظاهرة نفسها ، نكتفي في هذا المجال بذكر الأسباب التاريخية ، والأسباب السياسية،وأخيرا الأسباب الاقتصادية ـ الاجتماعيـــــة •

ان الأسباب التاريخية تتمثل أساسا في الحقبة التاريخية التي مرت بها الادارة الجزائرية منذ العهد التركي ومرورا بالاحتلال الفرنسي ، فالحكم السياسي فور الاستقلال وخاصة منذ منتصف الستينات الى غاية نهاية السبعينـــات•

وكنا رأينا سابقا ــ في مدخل الموضوع ــ أن كلا العهدين التركي والفرنسي كانا وبالا وكارثة على الادارة الجزائرية، حيث تولد عنهما جهاز اداري بيروقراطي مركـــزي منغلق • مما دفع بالحكومة الجزائرية الأولى في عهد الاستقلال أن تفكر في القضاء على

(1) الخطاب الذي نقلته وسائل الاعلام في 1977/03/31
(جريدة الشعب العدد 4168 ، 2 افريل 1977) الصفحة 2 ..

هذه التركة الاستعمارية الكبيرة، وذلك عن طريق الالتجاء الى أسلوب التسيير الذاتي والادارة الشعبية.

ولكن، منذ منتصف الستينات الى أواخر السبعينات تقريباً، عرفت الادارة الجزائرية منعرجا خطيرا في استفحال داء البيروقراطية وسيطرة فئة التقنوقراطيين على الجهاز الاداري، لازالت ادارة الثمانينات تعاني من أثاره السيئة ونتائجه السلبيـــــة.

أما الأسباب السياسية،فتنحصر أساسا في عدم وجود جهاز تخطيط قـــوي على مستوى القيادة العليا في حزب جبهة التحرير الوطني، يقوم بمراقبة ومتابعـــة المشاريع الوطنية في ميدان تحديث القطاعات المختلفة في البلاد وخاصة تلك التي تتعلق ببناء جهاز اداري قوي للدولة. فقد كان من المفروض أن تقوم الأجهزة المركزية للحزب بتقويم أي إعوجاج أو غلطات ادارية وتتخلص من أي خلل يقع في أجهزة الدولة قد يؤدي الى استفحال أي فساد اداري أو تقصير من طرف المسؤولين في الادارات المركزية بـــالدولــــــــــــة.

كما يلاحظ بأن اختصاصات الحزب كجهاز مركزي لوضع السياسة العامة للدولة، لم تكن واضحة وبالتالي صارت متداخلة مع صلاحيات الأجهزة التنفيذية للدولة التي استغلت هذا الغموض لتفعل ما تشــاء. وفي هذا الصدد يقول أحد المسؤولين في الجهاز المركزي لحزب جبهة التحرير الوطني: ((وينبغي أن نبحث هنا بالذات عن انعدام الثقة بل العداوة التي تبديها أجهزة الدولة حيال الحزب الذي يمثل بالرغم من نقائصه الحالية التي نحن بصدد اصلاحها،الضمان الوحيد لاستمرار الثورة وبالتالي يهدد كل من يحلم بالاستحواذ على السلطة الاقتصادية ثم السلطة السياسية لفائدته وعلى حساب الجماهير)).(١)

---

(١)-أحمد قائد، "التناقضات الطبقية والتناقضات بين الجماهير"، محاضرة ألقيت بقاعة ابن خلدون يوم ١٠/٠٤/١٩٧٠، الجزائر: موءسسة الجزائر للطباعة، ١٩٧٠، ص ٥٢.

أما بالنسبة للأسباب الاقتصاديه ـ الاجتماعية ، فان استراتيجية صناعة التصنيع أو الصناعات الثقيلةالتي أتى بها عالم الاقتصاد السياسي الفرنسي دوبرنيس خلال المخططات الاقتصادية الاجتماعية من عام ١٩٦٧ الى ١٩٧٣ ، والتي أتبعتها الجزائر فكانت ترمي ـ كما هو معلوم ـ الى بناء صناعة ثقيلة و توفير اطارات تقنية عليا الى جانب توفير الحجم الكبير للاستثمارات. وفي مقابل ذلك ارتفع شعار آخر ينادي ب" سياسة التقشف و شد الحزام " !

وكانت النتيجة الحتمية لهذه السياسة و هذه الاستراتيجية هي اعطاء مزايا و فوائد للتقنوقراطيين في القطاع الصناعي و ذلك على حساب ٨٠ ٪ من الفلاحين الذين يعيشون و يكسبون رزقهم من خيرات الأرض. ان هذه الحقائق التي أشرنا اليها متداخلة و متشابكة مع بعضها البعض وقد أدت في النهاية الى تدعيم سلطة هذه البيروقراطية المتصلبة.

و أخيرا، هل البيروقراطية في الجزائر تكون طبقة على حد التعبير الماركسي؟ ؟ أم هل هي فئة أو شريحة اجتماعية لم تصل بعد الى هذا المفهوم ؟ ؟ .

في الحقيقة إن موضوع الطبقة والبيروقراطية يعد من المواضيع الغامضة والشائكة في المجال الاداري، وخاصة عندما يرتبط بواقع دولة نامية تنهج النهج الاشتراكي مثل الجزائر، لذا نجد الكثير من الكتاب والدارسين لموضوع الطبقة والبيروقراطية في الجزائر غير مستقرين عن فكرة عامة و محددة تكون صالحة لعلاج هذا الموضوع.

ولكن، مهما كان الأمر فقد وقع اختيارنا على دراستين عامتين نراهما بمثابة أرضية مفيدة لتصورنا الخاص حول هذا الموضوع الهام والشائك في نفس الوقت:

أولا، دراسة الكاتب برونو ايتيان Bruno Etienne في كتابه " الجزائر ثقافات و ثورة "(١). ثانيا، دراسة الكاتبة مغنية الأزرق في أطروحتها ، نشوء الطبقات في الجزائر(٢)

---

(1)Bruno Etienne, L'Algerie cultures et revolution, Paris VI, editions du seuil, 1977.

(2)_ Lazreg Marnia, The emergence of classes in algeria, Thése P.H.D, New-york, 1975.

يرى الأستاذ برونو اتيان في فصله الثالث من هذا الكتاب المخصص" للبيروقراطية الجزائرية : العشائرية أو التناحر الأخـــوي " ، والذي أشار فيه الى موضوع هــل تشكل البيروقراطية في الجزائر طبقـــة ؟ أن الاجابة عن هذا السؤال الهام مرتبطة أشد الارتباط بالتفسير الجزائري للزبائنية Clientelisme الذي يختلف عن التفسيرات الكلاسيكية للقانونيين السياسيين بفرنســـــــــا .

إن التعريف الانثروبولوجي لمدلول الزبائنية ، أنها نوع من العلاقة المقامة بيـــن الأشخاص والأفراد :بين مجموعة أشخاص أو حتى بين شخص و مجموعة بكاملها . أي هناك آلية للمجتمعات المتداخلة المبنية على الوساطة والتشاور .

أما العلوم السياسية فتتبنى المدلول نفسه مقترنا بالممارسة السياسية للسلطة ، اذ أن الدولة ــ الأمة تعرف كيف تجعل من هذه المجموعات كتلة واحدة تخضع لسيادة الدولـــــــــــــــة .

إن الزبائنية في الوقت الراهن يمكن أن توظف في شل جزء هام من جهاز الدولة ، أو توظف لصالح نشر العقلانية أو الرشادة الجديدة لمدينة الجزائر العاصمة . كذلك نجدها بمثابة أداة ادماج لسكان هامشيين لهم مجموعة من القيم والعادات المحددة . ولا يخفى علينا أن الزبائنية في فترة من فترات التاريخ لعبت دورا هاما في المقاومة الوطنية ولا زالت مستمرة حتى بعد الاستقلال السيـــاســـــــي .

وعلى ضوء هذا المفهوم للزبائنية يحاول الكاتب برونو أن يقدم تصوره البيـــانـــي للجهاز الاداري في الجزائر مقترنا بالجهاز الاداري في فرنســـــــــا ،فيما يلي (١)

(1)- Bruno Etienne, OP;Cit, P91.

النظامين الاثنين : هياكل ، أدوار وأوصاف .

الجهاز البيروقراطي الفرنسي
((نموذج فرنسي))
↓
المخطط ، انجازات مناصب العمل ، موظفون :
— معلمين ، ممرضين ، حراس ،
وظائف الولاية البلدية .
↓
برامج النشاطات :
البرامج الخاصة بالمناطق ، العمال .
↓
الاشتراكية ، القطاع المسير ذاتيا .
عمال زراعيين ، ثورة زراعية ،
متعاونون .
↓
الحزب : المنتخبين .
الهياكل الجديدة : م.ش.ب. ،
م.ش.ق .
↓

المهاجرون
همزة الربط

الجهاز الجزائري التقليدي
((ولاء + زبائنية))
↓
مؤسسات عائلية .
— عشيرة ، مجموعة ، خروبة ،
فرقة من نوع سلالة الاشراف :
عائلة ، عشيرة .
↓
احتياجات اجتماعية :
العمل ، السكن ، الصحة
والتعليم .
قطاعات الحياة الريفية :
الرحل ، ملك ، العرش .
↓
مؤسسات محلية :
الأحياء ، الرابطيات ،
الجماعة .
↓

وفي نهاية هذه الدراسة يتوصل الكاتب الى استنتاج خلاصته أن الطبقة الجديدة لها صلاحيات وتسهيلات مختلفة مما يدعم الزبائنية والولاء، وهذه الصلاحيات والامتيازات لا تعود لملكية وسائل الانتاج، وانما تعود الى وظيفتها كفئة تعتبر تقنو ــ هيكلية تمتلك سلاح المعرفة وسلطة اتخاذ القرار. ولذا فالاداري الذي يشتغل في قطاع الطاقة (مثلا شركة سوناطراك) ليس غنيا لأنه يربح كثيرا، بل لأنه لا يدفع شيئا في اقتناء حاجياته، عكس العامل البسيط.

كذلك يحاول الكاتب من خلال جدوله البياني أن يبين أن الجهاز الاداري الجزائري التقليدي قائما على الزبائنية والولاء وهذا عن طريق المؤسسات العائلية، التي قد تتعارض مع الاحتياجات العصرية للمجتمع المتقدم. ولكن، بفضل الاحتكاك والهجرة بين الجهاز البيروقراطي الفرنسي، وبين الادارة الجزائرية يمكن تجاوز هذه البيروقراطية المنغلقة.

والخلاصة التي نستنتجها من هذه الدراسة العامة، أنه يحاول أن ينطلق من النموذج البيروقراطي الفرنسي المنغلق في تحليله للجهاز الاداري التقليدي في الجزائر، متناسيا أن أزمة بيروقراطية الادارة الجزائرية تعود الى التنظيم الاداري الجامد غير المتطور والذي لايتماشى وروح العصر. ويلاحظ هنا أن الكاتب لم يتعرض بطريقة مباشرة الى الموضوع المطروح حول ما اذا كانت البيروقراطية طبقة أم فئة بالرغم من طرح السؤال وربطه بظاهرة الزبائنية والولاء وملكية وسائل الانتاج.

أما الأستاذة مغنية الأزرق تطرقت لموضوع " الطبقة والبيروقراطية " في فصلها الثامن من أطروحتها حول " نشوء الطبقات في الجزائر " ، فهي ترى : ((ان وجود جهاز بيروقراطي ورثته الجزائر من الحكم الاستعماري ووسعته ، الى جانب خلـــق

بنية بيروقراطية لإدارة قسم من اقتصاد الدولة — يثير التساؤل عما اذا كانت الطبقة المهيمنة تتماهى مع البيروقراطية ومن الضروري — لتحديد طبيعة الطبقة المهيمنة وعلاقتها بجهاز الدولة — أن نفهم الأصول الطبقية للفئة الاجتماعية للبيروقراطية وعلاقتها مع الطبقة الموجودة في السلطة))(١).

وبعد عرضنا للخلفية النظرية للموضوع، المستمدة من الأدبيات الماركسية، نرى أن بيروقراطية الدولة تستخدم كأداة للانتاج الطبقي واعادة الانتاج الطبقي على السواء. فجهاز الدولة الجزائرية يحيد انتاج شروط الانتاج بسبب أساسه الاستعماري، ونتيجة التطور الاقتصادي نشأت طبقة المقاولين الرأسماليين.

وكانت طبيعة البنية البيروقراطية الجزائرية متكونة في بداية الاستقلال من أعضاء البرجوازية الصغيرة وجماعة " دعم لاكوست" التي تدربت في مخطط قسنطينة. ثم أضيفت لها مجموعة كبيرة من الموظفين الفرنسيين على اثر اتفاقية ايفيان، مما أدت في النهاية الى الاختلال الوظيفي للجهاز البيروقراطي، والفجوة الخطيرة بين التصور والتنفيذ، حيث التصور متقدم على التنفيذ. الا أن الواقع يدحض حجة هذا التفاؤل للبيروقراطية الجزائرية.

بالإضافة الى ذلك بالرغم من اتساع نشاط البيروقراطية لم يؤهلها أن تكون صاحبة الهيمنة السياسية على كافة فئات المجتمع، بسبب العملية التوفيقية بين أرباب الأموال وعامة الشعب. وهكذا لا يمكن أن نجزم أن كانت البيروقراطية تمسك بزمام الأمور، سواء لنقص المعلومات أو لاستفحال ظواهر أخرى منذ عام ١٩٦٥. كذلك تعود الى الضعف النسبي للطبقة التي تنتمي اليها المستويات العليا من البيروقراطية.

(١) مغنية الأزرق، نشوء الطبقات في الجزائر، (ترجمة : سمير كرم)، رسالة دكتوراه دولة، بيروت، مؤسسة الأبحاث العربية، ١٩٨٠، ص ١٧٧.

وأخيرا نلاحظ بأن الكاتبة حاولت أن تخرج بنتيجة عامة تتمثل في أن الطبيعة الخاصة لجهاز الدولة، باعتباره يتصف بازدواجية متناقضة بين بنى رأسمالية وأهداف اشتراكية، له عواقب بالنسبة للعلاقة بين الطبقة المتحكمة في زمام الأمور والبيروقراطية. أولها أن البيروقراطية تعمل في ظل ايديولوجيات متنافسة، ثم هناك عاقبة الازدواجية في اتخاذ القرارات لفئة الفلاحين والبرجوازية، وأخيرا ثمة عاقبة تطعم الادارة الجزائرية وتتمثل في التركة الاستعمارية التي بقيت في شكل قوانين وتشريعات، تتناقض مع الطموحات الاشتراكية كقانون الاستثمارات عام ١٩٦٦ مثلا.

وهكذا، فان جهاز الدولة يبدو هو الحلبة التي تلتقي فيها الطبقات والشرائح المختلفة، وتستخدمها البرجوازيتان التقنوقراطية والادارية، الى جانب البرجوازية، كوسيلة لاعادة انتاج شروط وجودها، أي يصبح جهاز الدولة يستخدم لانتاج طبقة جديدة من الصناعيين.(١)

والخلاصة التي نستنتجها من هذه الدراسة أنها لا تعبر عن الواقع الجزائري بدقة، لأنها تنطلق من بعض المقولات النظرية المجهزة التي لا تتماشى وواقع الادارة الجزائرية. ولكن، بالرغم من ذلك فانها حاولت أن تحدد تركيبة بنية المجتمع الجزائري قبل الاحتلال، وكيف كانت آثار السيطرة الفرنسية في تطور الجماعات الاجتماعية حتى يومنا هذا، مع أثره في علاقات السلطة والتوجهات السياسية الحالية. لتخلص الى القول أن النمط الاشتراكي في الجزائر هو نتيجة الصراع بين البرجوازية الصغيرة وبين التقنوقراطية.

واذا حاولنا أن نخرج بنتيجة عامة من هاتين الدراستين المختلفتين، وابتعادا عن الطرح اللاموضوعي للموضوع، فما نقوله أن البيروقراطية تتمتع بنفوذ كبير وخاصة في ميدان تفويض السلطة المكتبية اليها من طرف القيادة السياسية. فهي التي تفصل وتصدر أحكامها بشأن بعض القضايا الحيوية التي يتوقف عليها مصير المواطنين. وما نقصده بذلك أنها تستطيع أن تعارض وتطيح بأي اصلاح اداري لا يرضيها أو لا يتلاءم

---

(١) صغنية الأزرق، المرجع السابق الذكر، ص١٩٧.

مع ميزاجها . وهكذا إستطاعت أن تتحالف مع البرجوازية الوطنية لضرب مصالح الجماهير المحرومة . وفي هذا الشأن يقول أحد المسؤولين بالجهاز المركزي لحزب جبهة التحرير الوطني : ((.... إن وجود البرجوازية الوطنية المالكة لوسائل الإنتاج إلى جانب النخبة التي تتميز بميولها البيروقراطية والتقنوقراطية يخلق التناقض الرئيسي بالنسبة لمصالح الجماهير الشغيلة الفقيرة)) . (١) ويقول كذلك : ((... وهكذا برزت إلى الوجود فصيلة من الاغنياء الجدد التي استغلت الظروف الحربية من جهة والفوضى السياسية والنظامية من جهة أخرى . وهذا هو الوضع الذي يفسر الى حد بعيد التناقضات التي يشاهدها الشعب يوميا ، الاثراء السريع ، وحب المال ، والكسب الفظيع والميل الى السرقة والتواطؤ والسكوت عن الجرائم المختلفة . ومن الطبيعي أن تتولد عن هذا الوضع طبقة دخيلة من نوع المجتمعات الاستهلاكية وذلك في قلب المجتمع الاشتراكي بالذات)) . (٢)

وأمام هذا الوضع ، قد ظهرت في السنوات الأخيرة عدة اصطلاحات جديدة للبيروقراطية . فهناك من أطلق عليها إسم " بيروقراطية البرجوازية الصغيرة " ، وكذلك مصطلح " تقنوقراطية الدولة " ، وأخيرا مفهوم " البرجوازية الادارية " . ويقصد بالاصطلاح الأول ، أن بيروقراطية البرجوازية الصغيرة هي الرأس المفكر والمدبر لرأسمالية الدولة بالرغم من تميزها بالتفرقة الاجتماعية . أما تقنوقراطية الدولة فهي جاءت أساسا بحكم التفرقة الوظيفية فقط ويمكن تجنبها عن طريق الاجراءات التنظيمية . وأخيرا البرجوازية الادارية التي لا يمكن القضاء عليها الا بواسطة الثورية Nationalitaire . (٣)

ومهما كانت التسميات والصراعات الفكرية المتباينة ، فان موضوع البيروقراطية في الجزائر سيظل موضوع بحث واسع وبكر للباحثين والكتاب، حتى يتوصلو الى النموذج الاصلاحي الذي يتماشى وواقع البيئة الاجتماعية . وهذا لن يتم بالحملات الظرفية والدراسات القصيرة كتلك التي قامت بها مصالح رئاسة

---

(١) ـ أحمد قايد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٥٢ .

(٢) ـ أحمد قايد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٤٥ .

(3) - Chabane Benakezouh, OP.Cit, PP. 172...180.

الحكومة في أكتوبر من عام ١٩٧٦. ولا تفوتني الاسارة هنا الى تجديد الاقتراح المتقدم من طرف اللجنة الوزارية الخصيصة لدراسة موضوع البيروقراطية، والمتمثل في عقد ملتقى وطني لدراسة ظاهرة البيروقراطية في الجزائر، حتى نعطي دفعا قويا وحماسا كبيرا للموضوع من جهة، وللخروج بملف خاص للبيروقراطية كما وقع بالنسبة للملفات الوطنية كالصحة والسكن والثقافة والاعلام وهلم جرا... من جهة أخرى.

اذا، ان النموذج البيروقراطي في الجزائر هو نموذج دخيل ويشبه النموذج المنغلق المتصلب بالرغم من التظاهر بالتفتح والاختلاط عن طريق الاصلاحات الجزئية التي تقع هنا وهناك.

ولعل المشكلة الكبيرة التي تواجه الجزائر منذ زمن طويل انها لم تطرح موضوع البيروقراطية والاصلاح الاداري بكل أبعاده السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية والايكولوجية. مما تسببت في الأخير الى الغاء وزارة الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية دون سبب يذكر. الى جانب تجميد المجلس الأعلى للوظيفة العامة، التي كان من المفروض أن يستجيب لمتطلبات العصر ويراجع سياسة الدولة في ميادين التوظيف والأجور وتحسين القوانين العامة وتطويرها بحيث تلبي رغبات الجماهير الشعبية في بلادنا.

كذلك لعل الشيء الآخر الذي يثير الانتباه لأنه تسبب في عرقلة عمليات الاصلاح الاداري بالجزائر هو عدم وجود سياسة واضحة لتحفيز الاطارات الوطنية والاعتماد عليها كليا في انجاز المخططات الجزائرية في ميدان الوظيفة العامة. ونتيجة لهذا التقصير تعثرت جميع الجهود المبذولة لتحسين الجهاز الاداري واعانته على تطور نفسه حتى يتمكن من مواجهة المشكلات المطروحة في الميدان الاداري.

كما يلاحظ أن هذا الخلل في الجهاز الاداري قد جعل وزارة العمل والتكوين المهني تتولى عملية اعداد قانون العامل وذلك بدلا من الادارة العامة للوظيف العمومي التي تتولى سن قوانين الخدمة

المدنية بالتعاون مع الوزارات المعنية بالموظفين العامين للدولة .

ولو فتحنا المجال لاستعراض أهم الثغرات والهفوات التي وقعت فيها الادارة الجزائرية خلال فترة الاستقلال السياسي لما انتهينا من ذلك . ولعل السبب الرئيسي في كل ذلك يعود الى عدم وجود رؤية واضحة ومخططة في موضوع الاصلاح والبيروقراطية . مما يجعل كتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري التابعة للوزير الاول، والتي أنشئت في مطلع عام ١٩٨٢ ، مهمتها كبيرة وصعبة في آن واحد .

((... هذا وقد حان الوقت لتسوية توزيع
العمل بين الهيئات المركزية والبلديات تسوية حكيمة ..)) .

ـ ميثاق الجزائر ١٩٦٤ ـ ص١٤٥ .

الفصل الثالث : دراسة تحليلية ووصفية للأجهزة الادارية على المستوى المركزي والمحلي بالجمهورية الجزائرية .

لقد عرفنا في الدراسات السابقة أهم الجوانب النظرية التي تدور حول مفهومي البيروقراطية والاصلاح الاداري، مع التطرق الى اللمحة التاريخية العامة التي مرت بها الادارة الجزائرية . والآن سنحاول أن ننطلق من هذه الأرضية في تحليلاتنا واستنتاجنا ، مختارين في ذلك عينة من العينات الادارية المختلفة ، وهي " وزارة الداخلية والجماعات المحلية " ، حتى يتسنى لنا تطبيق وتجسيد مفهوم الاصلاح الاداري الشامل والأصيل المشار إليه سابقا .

وفي البداية يتعين علينا أن نشير أن الدوافع التي تحكمت في اختيارنا لهذه العينة، عديدة ومتشعبة، ولعل أهمها ما يلي :

ا ـ تعاملها المستمر والمباشر مع المواطنين ، أكثر من غيرها .

ب ـ المكانة التقليدية التي تحتلها وزارة الداخلية والجماعات المحلية في الاشراف المباشر على التنمية الوطنية .

جـ ـ أن الولاة ورؤساء الدوائر والبلديات الذين يمثلون الوزارات في ٣١ ولاية بالجزائر، يخضعون لوزارة الداخلية، بالاضافة الى أن المؤسسات الادارية الأخرى كثيرا ما تحمل وزارة الداخلية مسؤوليات التباطؤ الاداري بسبب وصيتها النسبية على المؤسسات والولايات .

كما يجدر بنا أن نشير أن دراستنا هذه تتناول وزارة الداخلية والجماعات المحلية انطلاقا من المنهج الوصفي دون الدخول في الدراسة القانونية المحضة . أي نتناول الموضوع من الزاوية الوصفية التحليلية التي لها ارتباط بموضوع الاصلاح والبيروقراطية .

وزارة الداخلية

١ - النظام الوزاري:

تتألف الادارة المركزية في الجزائر كما هو معروف من خلال القوانين المصادق عليها من رئاسة الجمهورية، والتي بمقتضاها تشكلت الوزارات والأجهزة الادارية الاستشارية. والنظام الحالي للوزارات لا يختلف كثيرا عن الأنظمة السابقة، على الأقل من الناحية الفنية.

وهكذا نجد التنظيم الوزاري في الحكومات الثلاث التي عرفتها الجزائر خلال الفترة الأولى من الاستقلال، يبدأ في حكومة سبتمبر ١٩٦٢ بتسعة عشرة وزارة من بينهم وزارة الداخلية . ثم يتقلص العدد في الحكومة الثانية في سبتمبر ١٩٦٣ الى سبعة عشرة وزارة، مع الاشارة الى أنه تم دمج مجموعة من الوزارات في وزارات كبرى كالاقتصاد الوطني والتوجيه الوطني والشؤون الخارجية. في حين الحكومة الثالثة في ديسمبر ١٩٦٤ عرفت ارتفاعا في عدد الوزارات لتدعم اللامركزية حيث أصبحت تسعة عشر وزارة، من بينهم ثلاثة وزارات كبرى تحولت الى مديريات عامة للرئاسة كالداخلية والمالية والاعلام .

ثم جاءت حكومة مجلس الثورة المتكونة من أربعة وعشرين عضوا من أربعة مدنيين والباقي عسكريين، ومنذ ١٠ جويلية ١٩٦٥ كان الاتجاه السائد في النظام الوزاري هو النظام التقليدي للحكومات، ولذا نجد عدد الوزارات حسب الأمر رقم ٦٥ - ١٨٢ الصادر في ١٠/٧/١٩٦٥[1] عشرون وزارة، ثم ليبقى العدد نفسه في مطلع السبعينات مع اضافة أمانتين للدولة. كذلك الأمر بالنسبة للحكومات المتتالية التي عرفت الوزارات التقليدية الى جانب كتابات الدولة الحديثة العهد[*] .

---

(١)-ج.ج.د.ش رئاسة الجمهورية، الامر رقم ٦٥-١٨٢ المؤرخ في ١٠/٧/١٩٦٥. يتضمن النظام الوزاري (الجريدة الرسمية، عدد ٥٨، الصادرة بتاريخ ١٣ يوليو ١٩٦٥) ص: ١ .

(*)- بلغ عدد الوزارات في حكومة ١٢/٠١/١٩٨٢، ٢٦ وزارة، و ٦ كتابات دولة . (راجع الجريدة الرسمية . العدد ٣، الصادرة في ١٩/٠١/١٩٨٢).

و الملاحظة العامة التي نستنتجها من هذه الاصلاحات الوزارية، هي أن المشرع الجزائري لم يأخذ بعين الاعتبار فاعلية هذه الأجهزة المركزية في تحقيق برامج التنمية الوطنية . مما أدى في النهاية الى التداخل في الاختصاصات، و لا بأس أن نضرب مثالا في هذا الشأن أن وزارة التعليم والبحث العلمي كثيرا ما تتدخل في بعض المؤسسات التعليمية التي تخضع لوصاية وزارة أخرى . ونعتقد أن العامل المساعد على ذلك غياب سلطة مركزية تحدد اختصاصات كل وزارة و تنسق بين جميع الوزارات في المسائل المشتركة .

أما اذا انتقلنا الى التنظيم الداخلي للوزارة، فنجد الوزراء حسب المادة الرابعة من الأمر الصادر في ١٠ / ٠٧ / ١٩٦٥ بأن ((يكون الوزراء مسؤولين بصورة فردية أمام رئيس الحكومة)) ، فالوزير بذلك يتولى تنفيذ السياسة العامة وليس رسمها كما يرى بعض الوزراء، وهو الرئيس الاداري الأعلى في وزارته ويتمتع باختصاصات ادارية واسعة وله سلطات متعددة ، كما هو المسؤول عن أعمال وزارته أمام رئيس الدولة . و بالنسبة لمساعديه يعتبر الوزير على رأس السلم الاداري في وزارته، له سلطة التعيين و الترقية والعزل تجاه موظفيه .

و في العادة ، يتكون التركيب الوزاري من مكاتب الوزراء والمديريات العامة ثم الدوائر الخارجية .(١)

و هكذا نلاحظ بأنه يوجد في كل وزارة، ديوان للوزير، ثم يليه كتابة عامة تساعده في مهامه، الى جانب المديريات العامة والفرعية ، و تعددها يخضع لنشاط كل وزارة، والوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، لأنها ليست شخصية قانونية منفصلة عن الدولة ، بل هي مجرد مرفق تابع لها ، و مع ذلك لها استقلالية وفق تخصصها فقط .(٢) وفي مقابل هذه الوزارات هناك وزراء بلا وزارة و هم المستشارون الخاصون لرئيس الدولة .

هذه لمحة وجيزة عن النظام الوزاري في الادارة المركزية الجزائرية، الذي ينطبق بدوره على وزارة الداخلية، التي سنتعرض لها في السطور القادمة .

---

(١) أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر، ص ١٤٤ .

(٢) علي زغدود ، المرجع السابق الذكر، ص ٦٩ .

٢ - وزارة الـداخليـــــــة :

لقد رأينا سابقا أن وزارة الداخلية تعد من الوزارات التقليدية في تشكيل الحكومة والهامة في نفس الوقت، ولذا نجد في فترة من الفترات تصبح من الوزارات التي ترتبط بالرئاسة كمديرية عامة، ثم لتعود كوزارة مستقلة بذاتها كباقي الوزارات الأخـــــــرى.

وهكذا عرفت وزارة الداخلية بعض الاصلاحات الادارية في جهازها التنظيمي، وحسب المرسوم رقم ٦٥ - ٢٠١ الصادر في ١١/٠٨/١٩٦٥ فان المادة الأولى منه تنص أن تتشكل وزارة الداخلية من خمسة مديريـــــات عامة هي :

- المديرية العامة للتنظيم والاصلاح الاداري والشؤون العامـــــــــة.
- // // للشؤون الادارية والجماعات المحليـــــــــــة.
- // // للأمـــن الوطنـــــــــــــــــــــــــــي.
- // // للوظيفـــة الـعـمـو ميـــــــــــــــــة.
- // // للمواصلات الوطنيـــــــــــــــــــة.(1)

والجدير بالملاحظة أن وزارة الوظيفة العمومية والاصلاح الاداري في عهد الحكومة الثالثة ألغيت وأصبحت مجرد مديريات عامة في وزارة الداخلية، ثم لتصبح المديريـــة العامة للوظيفة العمومية تابعة للرئاسة. وأخيرا أصبحت كتابة للدولة تابعـــة للوزير الأول تعرف بكتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري.

---

(١) - ج.ج.د.ش، وزارة الداخلية، مرسوم رقم ٦٥-٢٠١ مؤرخ في ٠٥/٠٨/١٩٦٥. يتضمن تنظيم وزارة الداخلية (الجريدة الرسمية، عدد ٧١، الصادرة بتاريخ ٢٣/٠٨/١٩٦٥).

ثم تبع هذا المرسوم مرسوم آخر تحت رقم ٦٦ ـ ٢٣٨ الصادر في ٠٥/٠٨/١٩٦٦[1]. الذي لم يكن الهدف منه تغيير عدد المديريات العامة السابقة الذكر، بل كان القصد منه توضيح مهام المديريات الفرعية التابعة لها . وهذا ما تم ضبطه في عدد آخر من الجريدة الرسمية الصادرة في ١٣/٢/١٩٦٨[2].

ومهما يكن فالاصلاح الاداري الذي تضمن بشكل واضح اعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية هو اصلاح ٢٠/٠٢/١٩٧٦ . ونظرا لآثاره المتبقية في الوزارة فاننا نتوقف عنده قليلا .

وقد جاء في المادة الأولى من ذلك المرسوم الذي يحمل رقم ٧٦ ـ ٣٦ والصادر في ٢٠/٠٢/١٩٧٦[3]، أن الادارة المركزية لوزارة الداخلية تشمل على المصالح الاتيـــــة :

١ ـ مصالح موضوعة مباشرة تحت سلطة الوزير .

٢ ـ // // // // الكاتب العامّ .

٣ ـ المـفـتّـشـيّـة الـعـامّة .

٤ ـ المديريات العامة البالغ عددها ثمانيـة .

---

(١)- ج .ج .د .ش، وزارة الداخلية، مرسوم رقم ٦٦ـ٢٣٨ مؤرخ في ١١/٨/١٩٦٥، يتضمن تنظيم وزارة الداخلية (الجريدة الرسمية ، عدد ٧٢، الصادرة بتاريخ ٢٧ / ٠٨ / ١٩٦٥).

(٢)- ج .ج .د .ش، وزارة الداخليـــــة، مرسوم رقم ٦٨ـ ١٥ مؤرخ في ٢٣/١/١٩٦٨، يتضمن تعديل بعض احكام المرسوم رقم ٦٦ـ٢٣٨ المؤرخ في ٥ غشت ١٩٦٦ والمتعلق باعادة تنظيم الادارة العامة لوزارة الداخلية . (الجريدة الرسمية ، عدد ١٣، الصادرة بتاريخ ١٣/٠٢/١٩٦٨) .

(٣)- راجع في ذلـــــك :

ـ الجريدة الرسمية، العدد ٢٠، المؤرخة في ٩/٣/١٩٧٦.

- Attributions et organigrammes des ministéres, ministère de l'interieur, Recueil N°1, Novembre 1977, P.17.

ونشير أن المصلحتين الأولتين قد تشمل على مصالح عديدة كل واحدة تابعة لسلطة الوزير أو الكاتب العام، وهي الكتابة الخاصة ومكتب البريد ومكتب الترجمة والمحفوظات وهلم جرا ....

أما ادارة المفتشية العامة المتكونة من ثلاثة مفتشين عامين يعاونهم مكلفون بمهمة، فهي تهتم أساسا بمراقبة الشروط المتعلقة بتنظيم وسير المصالح التابعة للوزارة، مع تقديم الاقتراحات البناءة لتنفيذ القرارات العامة، بالاضافة الى ذلك هناك لجان فنية يرأسها الوزير أو الكاتب العام، تقوم بكل ما من شأنه تسهيل الأعمال المشتركة للعديد من المصالح والمؤسسات على المستوى الداخلي والخارجي.

وأخيرا هناك المديريات العامة والبالغ عددها ثمانية مديريات عامة، وهي :

١ - المديرية العامة للأمن الوطني.
٢ - // // للاتصالات الوطنية.
٣ - // // للتكوين والتعاون والاصلاح الاداري.
٤ - // // للوظيفة العمومية.
٥ - // // لتنظيم الشؤون العامة والتلخيص.
٦ - // // للجماعات المحلية.
٧ - // // للادارة والوسائل.
٨ - // // للحماية المدنية.

وكل مديرية عامة من هذه المديريات تتضمن مديريات وهذه الأخيرة تتفرع الى نيابات مديرية أو الى مكاتب، حسب اختصاص كل مديرية ((وهذا ما هو مبين في الشكل رقم : (أ ،ب،ج))). وتجنبا للدراسة القانونية الواسعة التي تبين اختصاص كل مديرية من هذه المديريات، ارتأينا أن نركز على المديريتين

العامتين : للتكوين والتعاون والاصلاح الاداري، ثم الجماعات المحلية، للأسباب الاتيـــــة :

أ ــ لعلاقـــاتها المباشـــرة بموضوع الرسالـــــة •

ب ــ لارتباطها الوثيق واليومي بالمجالس الشعبية الولائية والبلدية •

ج ــ للاصلاحات التي عرفتها في عـــام ١٩٧٨ •

وفي البداية، نشير أن م • ع • للتكوين والتعاون والاصلاح الاداري الى جانب م • ع • للوظيفـــة العمومية كانتا تابعتـــان لوزارة الوظيفة العموميـــــة والاصلاح الاداري، ثم ألغيت هذه الأخيرة منذ صدور الأمر رقم ٦٥ ــ ١٨٢ الصادر في ١٠/٠٧/١٩٦٥ • وقد جاء صراحة في المرسوم الصادر في أواخر جويلية ١٩٦٥ أن صلاحيات الوظيفة العمومية والاصلاح الاداري هي من شأن وزير الداخلية •

ويلاحظ هنا أن م • ع • للتكوين والتعاون والاصلاح الاداري، كانـــت تعرف باسم م • ع • للتنظيم والشؤون العامة عند الغاء الوزارة المذكورة • ثم أطلق عليها الاســـم الحالي وهو المديرية العامة للتكوين والاصلاح الاداري • (1)

ترى ماتتكون هذه المديرية العامة حسب اصلاح ١٩٧٦ ؟ ؟

إن م • ع • للتكوين والاصلاح الاداري تشتمل على مديريتين : أولهـــا م • التكوين والتعاون المكلفة بالعمل لحساب مجموع الادارات والمصالح العمومية، وتحديد شروط التكوين والانتقاء للاطارات والأعوان اللازمين وسيرهم وتحديد القواعد التي يمكن بموجبها للموظفين الأجانب العمل في الادارات والهيئات العمومية والسهر على تطبيقها • وثانيهما م • الاصلاح الاداري المكلفـــة بدراسة الشروط العامة لتنظيم وسير الهياكل الخاصة بمصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية بقصد ضبطها وتحسينها •

(1)- La Vie des Collectivités Locales, Revue trimestrielle, editée par le Ministère de l'intérieur, N°3, 1973, P.63.

و لا يفوتنا أن نشير بأن المديرية الأولى متكونة من ثلاثة مديريات فرعيـــة تتمثل في : م • ف • للتكويـــن الاداري ، م • ف • للتكوين التخصصـــي المكلفة بالبرامج ، م • ف • للتعاون الثقافي والتقني الأجنبي • بينما المديريـــة الثانية تضم هي أيضا بدورها ثلاثة مديريات فرعية : م • ف • للتنظيـــــــم الاســاليــب، م • ف • للهياكل الادارية ، م • ف • للبحـــث الاداري •

ثم جاء اصلاح ١٠/٠٦/١٩٧٨ حسب الأمر رقم ٧٨ ــ ١٣٦ ، وألحق التعاون بالرئاسة، بينما بقي التكوين والاصلاح الاداري على حالته الأولى • ولكن ، الشيء الذي يلفت الانتباه ــ حسب دراستنا الميدانية كما سنرى في الفصل مــا قبل الأخيـــر ــ هو وجــود مكاتب متحددة للمديريات الفرعية الثلاثة ، خصصــت وظيفتها لتحديد وضبط الاختصاصات •

بالاضافة الى كل ذلك ، لو حاولنا أن نقارن بين اختصاصات هذه المديرية العامة وبين اختصاصات الوزارة المكلفة بالاصلاح الاداري والوظيفة العمومية[1]، لوجدنا هناك بون كبير وفرق شاسع من حيث التنظيم وفتح المجال للاختصاصات ، وهذا يعود بطبيعة الحال لكون مهام الوزارة غير مهام المديرية العامة ، لأنّ طاقة وفاعلية المديرية العامة في مجال الاصلاح تفوق حجمها ، بل و حتى حجم الوزارة اذا لم تكن تابعة لهيئة عليا في الرئاسة أو الحكومة ، حتى تفرض نفوذ هـــا و سلطتها على الآخرين • وكما سنرى ، ان المشرع لم يصدر أي تشريع محدد لمهمة الاصلاح الاداري في الادارة الجزائرية ، مما أدى الى الضبابية وعدم الوضوح في هذا المـــجـــــــــــال •

---

(١) ــ راجع في هذا الشـــأن الأعـداد الآتيـة :

ــ الجريدة الرسمية • العدد ١٠٤ الموءرخة في ٢٥/١٢/١٩٦٤ •

ــ // // // ١٠ الموءرخة فــي ٠٢/٠٢/١٩٦٥ •

ــ // // // ١٨ الموءرخـة فـي ١٨/٠٦/١٩٦٥ •

الآن نعود الى م • ع • للجماعات المحلية، التي هي أيضا لم تسلم من الدمج والتجميد ، حيث كانت في منتصف الستينات تعرف بالمديرية العامة للشؤون الادارية والجماعات المحلية، ثم لتصبح مديرية عامة مستقلة بفضل إصلاحي ٢٠/٠٢/١٩٧٦ و ١٠/٠٦/١٩٧٨٠

تتشكل م • ع• للجماعات المحلية من ثلاث مديريات متفرعة عنها وهي : م • الادارة والمالية المكلفة بدراسة واقرار جميع الأحكام المتعلقة بتنظيم الهياكل الادارية والمالية للولايات والبلديات ومتابعة تطور احتياجاتها و أعمالها ، م • التنمية المحلية المكلفة بدراسة واقرار الشروط العامة لتخطيط و تطبيق أعمال التنمية المحلية بالتعاون مع الوزارات المعنية وكذلك بتنسيق برنامجها متابعة و مراقبة انجازها ، م • الوحدات الاقتصادية المحلية المكلفة بدراسة وتحديد التدابير والملائمة لتسيير ترقية القطاع الاقتصادي المحلي واقرار الأحكام الضرورية لتنظيم هياكله و مراقبة تسييره •

وكل مديرية من هذه المديريات تضم مجموعة من المديريات الفرعية ، فالمديرية الأولى تضم : م • ف • للهياكل والوظائف المحلية، م • ف • لتسيير الجباية و المصالح العمومية المحلية، م • ف • لرقابة الميزانية والتحليل المالي • في حين المديرية الثانية تضم بدورها أيضا ثلاثة مديريات فرعية هي : م • ف • للتهيئة الحضارية، م • ف • للتنمية الريفية، م • ف • للدراسات والتجهيزات المنظمة • أما المديرية الثالثة والأخيرة فهي تضم ثلاثة مديريات فرعية هي : م • ف • لوحدات الانتاج، م • ف • لوحدات الانجاز، م • ف • للإحصائيات التنظيم والمراقبة •

وكان آخر إصلاح اداري بوزارة الداخلية في عام ١٩٧٨ ذلك الذي صدر وفق الأمر رقم ٧٨ ــ ١٣٦ المؤرخ في ١٠ / ٠٦ / ١٩٧٨ ، والذي جاء فيه ما يلي :

١ ــ إلتحاق م • ع • للوظيفة العمومية بمقر الرئاسة •

٢ ــ إحداث تغيير في م • ع • للتكوين والتعاون والاصلاح الاداري حيث ألتحق قسم التعاون كذلك بمقر الرئاسة •

٣ ــ إحداث تغييرات كذلك في مديرية الاتصالات الوطنية لإستغلال الشبكات الوطنية قصد توفير الأمن العام •

وهكــذا أصبحــت المديريــات العامة الآن في الوزارة تتكون ممــا يلــــي :

١ - م . ع . للأمــن الوطنــــي .

٢ - // للحمايــة المدنيــــة .

٣ - // للتكوين والاصلاح الاداري .

٤ - // للتنظيم والشؤون العامة والتقارير .

٥ - // للجماعات المحليـــــة .

٦ - // للادارة والوسائل .

٧ - // للاتصــالات الوطنيـــــة .

الآن بعدما عرفنا الوضعية الحالية التي تسير عليها الوزارة، يمكننا أن نتساءل : ترى ما هو البعد السياسي لهذه الاصلاحات الادارية التي عرفتها وزارة الداخلية ؟ أو بعبارة أدق هل هذه الاصلاحات جاءت لتدعم الاصــلاح الشامل والاصيل وبذلك تحظى دفعا قويا للجماعات المحلية، أم الامر غير ذلك ؟؟

إن الاجابة على هذا السؤال الهام مرتبطة أشد الارتباط بتسليط الاضــواء على كل الجوانب التي تعرفها وزارة الداخلية والجماعات المحلية ،أي بعبارة أخرى التطرق لجوانبها النظرية والميدانية - كما سنرى جليــا فيما بعد - ولكن هذا لا يمنعنا أبدا من التركيز عن فحوى هذه الاصلاحات التي عرفتها الوزارة كوزارة رائدة وموجهة للادارة المحلية .

وفي البداية،ان الملاحظة الأساسية التي نستنتجها من عرضنا الســابق هي ظاهرة الاقلال من الدور الأساسي للتنظيم الهيكلي الذي يشرف على عمليــة الاصلاح الاداري، فمثلا ، بعد تكوين وزارة بكاملها تتولى مهمة الاصلاح تصبح في لحظة مجرد مديرية من المديريات العامة في الوقت الذي كان ينتظر فيه من المشرع أن يوسع ويطور من صلاحياتها ونفوذها وهذا عن طريق إلحاقها بالرئاسة أو الحكومــة، حتى تقوم بدورها على أحسن ما يرام، لأن عملية الاصلاح الحقيقيــة ليست بالأمر الهين ولا الليّن كما يتصور البعض منذ الوهلة الاولى،ولعل تجارب

الامم المتقدمة في ذلك والتي لم تصل بعد لهذا الاصلاح المنشود خيـــر دليل على ذلك .

وهكذا ، نرى الاتجاه السائد في الاصلاح الاداري في مثل هذه الادارة غير الاصلاح الشامل والاصيل ، بسبب رئيسي أن فحوى ومحتوى هذا الاصلاح كـــان خاليا من معظم الشروط الضرورية التي تتوفر فيه . إذ نجد من بين هذه الشروط هو توفير المناخ التنظيمي والعلمي حتى يتسنى له القيام بالدور الرئيسي في تحقيـــق نهضة وازدهار الشعوب .

من هنا وقع الاختلال في الوظائف الادارية للقيام بمهامها على أحسن وجـــه ، وأصبح البعد التنظيري للاصلاح ـ إن كان هناك تنظيرا ـ لا يتماشى وواقع الادارة الجزائرية خاصة في الجماعات المحلية بالرغم من سن قانوني البلدية والولاية .

فمثلا ، لو حاولنا أن نعطي صورة عامة لأهم المشكلات والاختلالات التي تعرفها المديريات العامة التابعة لوزارة الداخلية ، لكان القليل منها كمـا يلي :

١ ـ عـدم تحقيق المنجزات والمشاريع الولائية في وقتها المحدد .

٢ ـ قلة الاهتمام بالتنمية الريفية وخاصة اذا نظرنا الى هذا الموضوع من ناحية سياسة التوازن الجهوي .

٣ ـ النقص في المعدات والتجهيزات اللازمة للعمل .

٤ ـ عدم القيام بالواجب في ميدان صيانة الآلات والتجهيزات المتوفرة لدى المؤسسات التابعة للجماعات المحلية .

٥ ـ تعطل معظم الآلات بحجة عدم وجود قطاع الغيار .

٦ ـ النقص في الاطارات المؤهلة لانجاز وتنفيذ المشاريع المسندة اليها .

٧ ـ التضخم الواضح في الجهـاز البيروقراطـي وعدم تحديد المسؤوليات والواجبـات بدقـــة .

وأمام هذا الوضع راحت الوزارة تلحق مديرية الوظيفة العمومية وقسم التعاون بالرئاسة ، لعلها تخفف من التضخم الهيكلي حتى يتماشى واللامركزية الفعليـــة ،

ومع ذلك ظل الأمر معقدا . وهنا يطرح السؤال بالالحاح : ولماذا نشأ هذا الوضع بالذات في الوظيف العمومي ؟

إن الاجابة على هذا السؤال تفرض ورها عدة أسئلة متتالية ومترابطة تتمثل في ماهية الوظيفة العامة وخلفياتها التاريخية ؟ ثم في طبيعة مبررات هذا الاصلاح ومدى تماشيه مع الاصلاح الأمثل ؟ دون أن نهمل ربط كل هذه الجوانب المطروحة بقضية التعاون ؟؟

في البداية لا نريد أن نتعمق كثيرا في المفاهيم الفقهية والقانونية للوظيفة العامة الذي كثر حولها الجدل والنقاش، وانما نحاول ايجاد شبه تعريف شامل مانع يرضي الأطراف المتنازعة حوله . وعليه فالوظيفة العمومية هي : ((مجموعة من الأوضاع والنظم العاملة التي تخص الموظفين العموميين بالدولة سواء تعلق الأمر بأداء الموظف لعمله أو تعلق الأمر بعلاقة الموظف بالادارة والاهتمام بمشكلاته ومستقبله الوظيفي)) .(١)

وبهذا التعريف نكون قد ربطنا بين الاتجاه الذي يرى أن الوظيفة العمومية ما هي الا مجموعة الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام، وهو الاتجاه الموضوعي الذي يرى أن الأهم ما تقوم به الادارة من أعمال بواسطة هؤلاء الموظفين دون البحث في أحوالهم . وبين الاتجاه العضوي الذي يرى أصحابه أن الوظيفة العامة هي كل الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة المرافق العامة، وبذلك يركز على النظام القانوني المطبق عليه .(٢)

إذا ، ان المفهوم السليم الذي يتماشى والاصلاح الأمثل ، هو ذلك الذي يمزج بين المفهوم الموضوعي والذاتي في الوظيفة العامة، دون اهمال أي عنصر منهما باعتبارهما كل متكامل لا يجوز تجزئتهما أو الفصل بينهما .

---

(١) - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، قسنطينة : ديوان المطبوعات الجامعية ، عام ؟ ، ص ١٩ .

(٢) - محمد انس قاسم ، المرجع السابق الذكر، ص ١٩ .

أما في الجزائر، فنلاحظ بأن أول نظام الوظيفة العامة عرفته البلاد هو النظام الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦، الذي كان أول قانون جامع للوظيفة العامة في فرنسا وامتد مفعوله للجزائر فيما بعد، ولم يطبق عمليا في الجزائر الا في عام ١٩٥٦، ثم صدر مرسوم آخر في شهر أوت ١٩٦٠ ينظم الوظيفة العامة بفرنسا وامتد كذلك للجزائر، وبقي الوضع هكذا حتى جاءت وزارة الوظيفة العمومية والاصلاح الاداري في الحكومة الجزائرية الثالثة، ثم تكونت لجنة في شهر سبتمبر ١٩٦٥ تضم اطارات وزارتي الداخلية والمالية، حيث انبثق عنها مشروع الوظيفة العمومية في ٠٢/٠٨/١٩٦٦، ثم تلتها الاجراءات القانونية التي تضمنها الأمر رقم ٦٦ ـ ١٣٣ الصادر في ٠٢/٠٦/١٩٦٦.[1] وفيها حدد الاطار القانوني للموظف والمنظمة. ومنذ هذا التاريخ والوظيفة العامة تابعة لوزارة الداخلية الى غاية اصلاح عام ١٩٧٨ حيث ألحقت بالرئاسة، لتصبح في مطلع عام ١٩٨٢ كتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري التابعة للوزير الأول.

إن لهذا التغيير المفاجئ بعد فترة طويلة من الاستقلال ما يبرره، ومن بين هذه المبررات أن طبيعة المهام والوظائف الحساسة التي يقوم بها الوظيف العمومي على مستوى التراب الوطني تقتضي أن تلتحق بالرئاسة ـ قبل أن تكون نهائيا تابعة لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري تحت اشراف الوزير الأول ـ بدلا من الوزارة التي تتفرغ لمهام أخرى. كذلك لوحظ أن هناك عجزا كبيرا في المجال التطبيقي بالنسبة لتحقيق أهداف الوظيف العمومي، وخاصة غياب سياسة واضحة المعالم في مجال التوظيف. الى جانب الشكاوي المستمرة من طرف الموظفين العموميين للجهات المعنية، سواء في ترقيتهم أو عزلهم أو رفع

(١) ـ ج.ج.د.ش، وزارة الداخلية، الأمر رقم ٦٦ ـ ١٣٣ المؤرخ في ٠٢/٠٦/١٩٦٦. يتضمن قانون الوظيف العمومي، (الجريدة الرسمية، عدد ٤٦، الصادرة بتاريخ ٠٨/٠٦/١٩٦٦). ص ١.

أجورهم الخ . . . . وفي هذا الصدد لا بأس أن نشير الى بعض من هذه المشكلات كالمدة الطويلة الى السنة في تسليم الرواتب، و التفاوت الكبير في الأجور، رغم تكوين لجنة وطنية مكلفة بدراسة التنسيق المتعلق بالقوانين الأساسية و المرتبات المطبقة على مستخدمي القطاعين العمومي و شبه العمومي أي بالادارات الحكومية والشركات الوطنية، حسب المرسوم رقم ٧٤ ـ ١٠ الصادر في ١٩٧٤/٠١/٣٠[1]، الا أن أعمال هذه اللجنة لم تنته بعد ،و هذا كما قال الأستاذ محيو هو الذي أدى الى ظهور برجوازية ادارية تقود البلاد وفقا لمصالحها الخاصة[2] و لا نبالغ اذا أسرعنا الحكم على القانون الأساسي العام للعامل[3] بأنه سيظل عاجزا أمام حل هذه المشكلة لعدة اعتبارات لا مجال لذكرها هنا .

إذا، من خلال هذه المشكلات يتضح لنا بجلاء ووضوح عدم تماشي المفهوم العلمي للوظيفة العامة بما يجري في الجزائر، أي غياب البعد النظري للاصلاح الأمثل في مجال الوظيفة العامة. ثم ان رئاسة الجمهورية التي حلت محل رئاسة المجلس حسب دستور ١٩٧٦ ، أصبحت تضم عدد من الدوائر هي : الأمانة العامة للرئاسة، مديرية الادارة العامة، المديرية الوطنية للرموز، الأمانة العامة للحكومة، دون أن ننسى الادارة العليا للخدمة الوطنية، المديرية العامة للوظيفة العامة، التعاون ، المجلس الأعلى للأمن . و هذه المديريات المتعددة بالرئاسة جعلت الادارة العامة للوظيف العمومي شبه منسية، و لهذا لم يكن هناك أي اهتمام واضح بالجوهر المتمثل في الاصلاح الأمثل ، حيث كان من المفروض أن تكون هيئة عليا للاصلاح الاداري والتكوين و الوظيفة العامة، بدلا من الادارة العليا للخدمة الوطنية رغم أهميتها .

---

(١) ـ ج.ج.د.ش، مجلس الوزراء ، مرسوم رقم ٧٤ـ١٠ مؤرخ في ١٩٧٤/٠١/٣٠ . يتضمن تكوين لجنة وطنية مكلفة بالرواتب (الجريدة الرسمية عدد ١١ ،الصادرة بتاريخ ١٩٧٤/٠٢/٠٥).

(٢) ـ أحمد محيو، المرجع السابق الذكر، ص ٧١ .

(٣) ـ ج.ج.د.ش، وزارة العمل ، قانون رقم ٧٨ - ١٢ المؤرخ في ١٩٧٨/٨/٥ . يتضمن القانون الأساسي العام للعامل (الجريدة الرسمية ،عدد ٣٢، الصادرة في ٨ أوت ١٩٧٨) . ص ١ .

أما اذا انتقلنا الى قسم التعاون، فاننا نجد مشاكل من نوع آخر، فمنذ فشل خطة قسنطينة، جاءت اتفاقية ايفيان التي حاولت فرنسا من خلالها تقوية التعاون الثقافي والتقني بين البلدين . وعند صياغة قوانين الوظيف العمومي في سنة ١٩٦٦، وضعت بعض البنود التي تسهل عملية الاستعانة بالخبراء الأجانب. لكن هذه الاجراءات المعقدة لم تحل المشكلات التي واجهتها الجزائر في هذا الميدان، وقد ألحق هذا القسم للتعاون بالرئاسة وذلك لوضع حد للتفاوت الكبير في الأجور سواء بين المتعاونين الأجانب أو في الشركات والادارات العامة .

وبعد اجراءات الاصلاح الجزئي اتضح أنه كان عبارة عن مجرد إصلاح ليس له أي محتوى اجتماعي أو سياسي قوي، لانه لا يعبر عن التغييرات الجذرية التي يتطلبها الواقع الجزائري .

وصفوة القول، أنه بالرغم من الاصلاحات الادارية التي عرفتها الهياكل الادارية سواء على مستوى الوزارة ذاتها، أو على مستوى الجماعات المحلية، فانها مجرد اصلاحات سطحية لم تمس مشكل الانسان الجزائري، الذي لا يزال يعاني من بعض المشكلات الادارية المتراكمة ومن تسلّط أولئك البيروقراطيين الذين غلب عليهم طابع التقيد الحرفي بالقوانين وتجميد الأمور حتى يحافظوا على نفوذهم ويوجهوا الادارة حسبما يحلو لهم .

وإذا انطلقنا من هذا النقد الذاتي والبنّاء في نفس الوقت، خاصة في هذه المرحلة التي تشهد فيها البلاد بعض التغييرات والاصلاحات المختلفة، ومن بينها انشاء كتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري في مطلع ١٩٨٢، وفصل هذا الجهاز الحيوي عن رئاسة الجمهورية، فاننا سنكوّن الاصلاح الاداري الأمثل التي حثت وأكدت عليه كل مواثيق الثورة وصادقت عليه الجماهير .

وعلى هذا نرى أن حتمية انشاء هيئة أو لجنة عليا تقوم بعملية الاصلاح الإداري تحت إشراف كتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري، قد حان وقتها أكثر من أي وقت مضى، حتى تقوم بالمهام الادارية التي عجزت عنها الوزارة أو الوزارات المعنية وكذلك الجماعات المحلية، كما تقوم بالتنسيق والتعاون بين أدنى الادارات المحلية الى أعلى الادارات المركزية.

لكن، ميلاد هذه الهيئة العليا للاصلاح الاداري ليس هو كل شيء، بل يتعين علينا أن لا ننسى الاهتمام بالاطار الوطني وفتح المجال للعناصر الوطنية حتى تساهم في خلق ادارة وطنية من الشعب والى الشعب وبواسطة الشعب.

واذا توصلنا إلى ذلك في حينها نقول أن الاصلاحات الادارية سواء في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أو في الادارات المركزية الأخرى، هي إصلاحات - أقل ما يقال عنها - أنها تسعى لتكون في مستوى الاصلاحات الجذرية والشاملة، لأن محورها الأساسي هو الانسان قبل كل شيء.

- الـــــولايـــــــــــة -

١ - النظـــام الولائــي لعـــام ١٩٦٩:

في هذه الدراسة سنحاول أن نتعرف بشيء من الايجـاز على التنظيم الاداري الذي تسير عليه الولاية وفق الأمر رقم ٦٩ - ٣٨ الصادر في ١٩٦٩/٥/٢٣ والمتضمن قانون الولاية، مركزين في ذلك على أهم الاصلاحات التي تمت فـي الولاية منذ هذا التاريخ الى بداية الثمانينات، خاصة وأن الكثير من الدراسات القانونية تطرقت الى هذا الموضوع باسهاب وتوسع .

وقبل التطرق الى هذه المواضيع ارتأينا أن نشير الى الخلفيات السياسية والتاريخية التي مهدت لميلاد قانون الولاية، حتى ندرك الأبعاد السياسيـــة لهذا الاصلاح، وهنا تكمن أهمية هذه الدراسة، التي أهملت من طرف الدراسات القانونية .

إن المتتبع لتاريخ الادارة الجزائرية في عهد الاحتلال الفرنسي يرى أن التنظيم اللامركزي في كل من الولاية والبلدية هو امتداد للادارة الفرنسية . ومـن هنا ورثت الجزائر هذه التركة الادارية التي بقيت آثارها ممتدة الى يومنا هذا .

ولتجنب الفراغ النسبي الذي خلقته هجرة الاطارات الفرنسية، حاولـــت الحكومة آنـذاك أن تبقى صلاحية التشريعات القانونية ما عدا التي تمس بالسيادة الوطنية، ومن بينها - طبعـا - القانون الفرنسي المتعلق بتنظيم الولايــــة والبلدية .

ولكن، نـظـرا لغياب تجربة المجالس العامة المعمول بها في فرنســا والجزائر في آن واحد، أسرعت الدولة بإحداث اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي C.D.I.E.S. في ١٩٦٢/٨/٩، بالرغم من كونها بعيـدة عمليا عن فكرة اللامركزية، بحكم المركزية المضروبة عليها من طرف صلاحيات المحافظ .

مما أدى باحداث المجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية A.D.E.S. التي ظهرت في الميثاق البلدي عام ١٩٦٧، بقصد تدعيم اللامركزية والاقتراب من المجالس العامة، مع العلم أن هذه المجالس تعتبر كجهاز جماعي موقت لم تعمر سوى سنتين تقريبا، وكان دورها استشاري.

ونشير هنا الى أن فكرة الاصلاح الولائي لعام ١٩٦٩ قد فرضتها عدة عوامل سياسية من بينها الاختيار الاشتراكي والمشاركة الشعبية في الادارة، وعوامل ظرفية أخرى متمثلة في الفراغ الذي تركته الادارة الفرنسية فور الاستقلال. ولذا ظهرت المحافظات (الولايات) الرائدة في ١٩٦٣/١٢/٢٣ لتبسيط الأعمال الادارية والمالية للجماعات المحلية، ثم أعقبها ظهور البرامج الخاصة للقضاء على التفاوت الجهوي، مع اعادة تنظيم الولايات في عام ١٩٦٨ وفق التنسيق بين سلطة المحافظ وتنظيم دوائر الدولة في المحافظة.(1)

وهكذا ظهر القانون الولائي في ١٩٦٩/٥/٢٣ كتطور مواز لاصلاح البلدية في ١٩٦٧/٠١/١٨، لتحديد دور الولاية كهمزة وصل بين البلدية والدولة، علما بأنها كوحدة ادارية لا مركزية.

ولكن، الاشكالية المطروحة حول المفهوم اللامركزي للولاية هو التناقض الواضح بين الاستقلالية والاعتراف بالشخصية المعنوية لها، وبين كونها لا تتعدى الحدود التي حددتها الدولة الاتحادية المتبعة في النظام السياسي الجزائري. وهكذا تم افراغ المحتوى الفعلي للامركزية وأصبح النظام المركزي هو السائد في الادارة الجزائرية، وبالرغم من اصلاح عام ١٩٧٤ وتحديل قانون الولاية عام ١٩٨١ فلا زالت المركزية هي التي تسيطر على النظام الاداري الجزائري.

---

(1) د.أحمد محيو، المرجع السابق الذكر، ص ٢٣٠ ..... ٢٣٦.

إذا ، إن النتيجة التي نستخلصها من هذا العرض التاريخي الوجيز أن قانون الولاية لعام ١٩٦٩ لم يكن في مستوى اللامركزية الفعلية التـــي بدأت تظهر في مطلع الستينات عن طريق ميثاق الجزائر الذي أكد كل التأكيد على التسيير الذاتي واعطاء سلطات واسعة للجماعات المحلية، وسنرى ذلـك جليا في عرضنا لقانون الولاية وأهم الاصلاحات التي عرفها ، بل وستتضح الرؤية أكثر فأكثر عندما ننزل الى واقع الجماعات المحلية، وهذه الحقيقة هي التي جعلتنا نخصص فصلا كاملا للدراسة الميدانيـــــــة.

بعد هذه الخلفية التاريخية الممهدة لميلاد قانون الولاية عام ١٩٦٩ ، نتساءل الآن: مـــاذا عـن القـــانـــون نـــفـــســـه ؟؟

قلت آنفـــــــــــا أن الدراسات القانونية بشأن قانون الولاية هي متعددة وواسعة[1] مما يجعلنا نتناول الموضوع من الزاوية التي تخدم فكرة الاصلاح الاداري، دون هذه الدراسة الوصفية التحليلية للقانون ولو بشكل مـــقـــتـــضـــب ومـــخـــتـــصـــر.

(١) ـ للمزيد من المعلومات في هذا الشأن راجع :

ـ أحمـد محـيـو، المرجع السابق الذكر، ص٢٣٧ ٠٠٠٠ ٢٧٨.

ـ عمّـار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم الادارية، ١٩٨١، ص٨٢٩ ٠٠٠٠ ٨٥٩.

ـ عمّـار عوابدي، دروس في القانون الاداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٧٩، ص ١٦٦ ٠٠٠ ١٨٨.

ـ جعفر انـس قاسم، المرجع السابق الذكر، ص٥١.

ـ علي زغدود ، المرجع السابق الذكر، ص٩١.

ـ حسيـــن مصطفـى حسيـــن، الادارة المحليـــة المقارنـــــــة، الجزائـــر : ديوان المطبوعات الجامعيـــة، ١٩٨٠، ص ١٣٦ ٠٠٠ ١٥٥.

إذا ، ما هي الولايـــــة؟ وما هو هيكلها التنظيمـــي ؟ ؟

لقد صدر ميثاق الولاية في ١٩٦٩/٠٣/٢٦ ، ثم تبعه قانون الولاية بالأمر رقم ٦٩- ٣٣، واعتبرها هيئة أو مجموعة ادارية لا مركزية اقليمية . ففـي المادة الأولى منه يعرفها بأنها "جماعة اقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية . وهي تكون منطقة ادارية للدولـــــة "[1]. وبذلك إعتبرها القانون الوحدة التي تصل بين الدولة وبيـن البلديات وهنا تتجلى اللامركزية، الى جانب اعتبارها دائرة ادارية تجسد سيادة الدولـة .

إذا ، إن الولاية تتميز بمظهرين متلازمين، فمن جهة هي وحدة اداريـــة تمثل جزءاً من أقاليم الدولة وتكون الحدود الاقليمية لها والتي نعني بها المرافق المشكّلة على مستوى الولايات وهي بهذا الوصف تعد وحدة يتمتع موظفوهـــا باختصاصات عدم التركيز الاداري (أي المـرافق الخارجية) هذا من جهـــة ، ومن جهة أخرى تعد مركزا لمصالح محليـة صـرفة .[2] لذلك كان الانتخاب مـن سكّان الولاية، وما على الممثلين في المجالس الشّعبيـة الا خدمتهـــم .

لذا أعتبرت الولاية كمجموعة أو وحدة ادارية لا مركزية نسبية وليســت مطلقة، بسبب هذا الازدواج . وهنا وقع الخلل بين الأسلوب اللامركزي المتمثل في المجلس الشعبي الولائي المنتخب من أهل المنطقة، وأسلوب عدم التركيز الاداري تحت سلطة الوالي، مما أدى في نهاية الأمر الى غموض مفهوم اللامركزية وبروز الدور المركزي للــــــوالـــــــــــي .

---

(١) - علـــي زغـــدود ، المرجـــع السابق الذكـــر ، ص ٩١ .
(٢) - // // // // // .

وكان من المستحسن أن ترجح كفة التنظيم اللامركزي على التنظيم المركزي في الولاية ، خاصة وأنها حلقة و همزة وصل بين الدولة والبلدية ، الى جانب دورها الفعال في انعاش المنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا . و هذا لم ينتبه اليه المشرع حتى في التعديل الذي وقع عام ١٩٨١ بشأن قانون الولاية .

أما حول هيكلها التنظيمي ، فيتولى ادارة الولاية كل من المجلس الشعبي الولائي ، والمجلس التنفيذي للولاية ، ثم الوالي ، و أخيرا الهيئات الاستشارية .

إن المجلس الشعبي الولائي يعد بمثابة المجلس الديمقراطي الذي يتم فيه انتخاب المواطنين الأكفاء و تحميلهم مسوء ولية تسيير ادارتهم ، أي أنه يمثل المفهوم اللامركزي في قانون الولاية . مما دفع بالمشرع أن يمنحه اختصاصات و صلاحيات واسعة في كافة الميادين والمجالات التي تهم سكان الولاية على ضوء المخطط الوطني .

كذلك لا ننسى أن للحزب دور كبير في ترشيح أعضائه ، و لا يجوز لأعضاء سلك الولاية والقضاء أو أمناء الخزينة أو روءساء مصالح الخ ... أن يترشحوا وذلك تجنبا لاساءة استعمال أداة السلطة والنفوذ .

و لكن ، السوءال الذي يبقى مطروحا لهذا الاصلاح الولائي ، أن مشكلة الانتخابات في المجالس الشعبية الولائية ستبقى وصمة عار في جبين هذا الاصلاح ، لأن فكرة الحدود الاقليمية للدائرة في بعض المناطق أنشئت بطريقة اصطناعية لكونها كانت في ماضي الثورة ملجأ للأمن والاستقرار . و لذا فضل المشرع الدائرة كاطار للانتخابات الولائية بدلا من البلدية أو الولاية .

و مما زاد الطين بلة في تعقيد مشكلة الانتخابات هو البطء في خلق الاصلاح الاقليمي الولائي حتى عام ١٩٧٤ ، حيث هذا الأخير حاول أن يعيد الاعتبار للامركزية بمضاعفته للولايات من ١٥ الى ٣١ ولاية .

أما حول التنظيم الاداري للمجلس الشعبي للولاية فيتشكل من مكتب المجلس الشعبي للولاية، و لجان المجلس الشعبي للولاية، و في العادة يتكون المكتب من رئيس و ثلاثة نواب للرئيس و كاتب عام يعد بمثابة نائب الرئيس عن طريق الاقتراع السري بين أعضاء المجلس الشعبي للولاية، و تعتبر مهمته بمثابة الهيئة الادارية للمجلس في حين أن اللّجان هي بمثابة أجهزة فنية واستشارية للمجلس و تتكون من أعضائه المنتخبين عن طريق الاقتراع العام المباشر، والتي تدوم مدتهم خمسة سنوات، وهم يتراوحون بين ٣٥ عضو الى ٥٥ عضو تبعا للكثافة السكانية.

و في النهاية اذا كان المجلس الشعبي الولائي يتمتع باختصاصات و صلاحيات واسعة حسب النصوص القانونية فهو لا يزال - مع الأسف الشديد - حبيس الوصاية المركزية عن طريق سلطة و صلاحيات الوالي والمجلس التنفيذي للولاية، اللذان يمثلان قمة المركزية المتشددة. و هكذا تصبح الولاية أداة مركزية معرقلة للادارة اللامركزية و التمثيل الشعبي بدلاً من أن تكون في خدمتها.

أما حول المجلس التنفيذي للولاية فيتألف من رؤساء و مديري المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة، و أعضاء المجلس التنفيذي الى جانب ادارة خاصة تتكون من أمانة عامة ومجموعة من المصالح و الاقسام الفنية المختصة، و هكذا يشكل مع الوالي الهيئة التنفيذية للولاية.

إن المجلس التنفيذي للولاية يعتبر الجهاز التنفيذي على مستوى الدولة، لكونه يمثل الحكومة في تنفيذ سياستها و يشرف على الوصاية الادارية تجاه الجماعات المحلية و مختلف المؤسسات العمومية من جهة، و يقوم من جهة أخرى بالاشراف على عملتي التنسيق والانسجام بين الادارتين المركزية واللامركزية. كما أنه يعتبر الجهاز التنفيذي للولاية بحكمه مرتبطا بتنفيذ و تطبيق قرارات المجلس الشعبي للولاية.

و هكذا أصبح دور المجلس التنفيذي للولاية لا ينحصر في الادارة التنفيذية، بل تعداها ليشمل كذلك الرقابة والوصاية الادارية، خاصة بعد تشكيل الهيئة

التنفيذية للولاية الموسعة التي تضم أعضاء عسكرية و سياسية جديدة مثـــل رئيس القطاع العسكري للولاية و المحافظ الوطني للحزب بالولاية ثم المكلف بمهمة الثورة الزراعية لدى الولاية ، حيث تشرف هذه الهيئة الأخيرة والمؤقتة على اعداد و تحضير الاجراءات اللازمة للثورة الزراعية • و لا يفوتنا أن نشير أن أعضاء المجلس التنفيذي للولاية يتراوح عددهم ما بين ٨ الى ١٣ عضو معينـــون •

و قبل أن ننتقل الى الوالي ، فهناك بعض المـــآخذ التي تستدعي الملاحظة في مناقشة المجلس التنفيذي للولاية ، فأولى هذه الملاحظات العامـــة تتعلق بمناقشة القانون من الخارج ، حيث هذا الأخير لم يجسد اللامركزية ومبدأ المشاركة الشّعبية في الولاية بسبب طغيان الهيئة التنفيذية الولائية علـــــى صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائـــــي • وربما تعود هـــذه المركزية المتشددة الى غياب البرلمان أو المجلس الشعبي الوطني آنـــذاك ، وازدهار جهاز الدولة القوي الذي أعد مشروع الجماعات المحلية •

أما الملاحظة الثانية ، فتتعلق بمشكلة التنسيق والتنظيم بين المحـــدد المحدود للمديرين في الولاية ، و بين عدد الوزارات التي يزيد عددها عـــن ضعف هؤلاء المديرين • و هذه المعادلة غير المتوازنة أدت في النهاية الى الفوضى الادارية في تحقيق المشاريع والبرامج المسطرة على مستوى الولاية •

بعد كـــلّ ذلك مـــاذا عن الوالـــي ؟؟

انطلاقا من الأرضية التاريخية السابقة للادارة المحلية ، نجد أن الوالي هو صاحب السلطة القوية في الولاية بدون منازع ، و هكذا اعتبر القانون الوالـــي هو ذلك الشخص الممثل للسلطة المركزية في الولاية ، ووظيفته سياسية وادارية في نفس الوقت ، و يعين بمرسوم رئاسي ، و بناءا عليه يعتبر هو الممثل الوحيد و المباشر لكل الوزراء ، باسم الحكومة في منطقته ، كما أنه هو المسؤول عن ادارة ولايته ، أي هو صاحب أعلى سلطة في الولاية • فالوالي ، هو إذن رجل سياســة باعتباره ممثل للحكومة في منطقته من جهة ، و رجـــل ادارة يقوم بالسهر علـــى

تطبيق القوانين من جهة أخرى .

إذا ، وحسب القانون فالوالي يتمتع باختصاصات واسعة و شاملة ، مـــن بينها الاختصاصات الادارية والمالية ، ثم الاختصاصات الرقابية ، الى جانـــب أعمال الضّبط الاداري (الوقائي) و الضبط القضائي (العقابي) في الولايــــة . وكل هذه الاختصاصات تهيمن بطريقة أو أخرى على أعمال المجلسين الولائييـــن الشعبي والتنفيذي ، دون اهمال الهيئات الاستشارية الأخرى .

ومن هنا ، يظهر الدّور المركزي المتشدد في الولاية ، عن طريق السلطات الواسعة واللامحدودة للوالي ، مما أدى في النهاية ــ وبمشاركة الادارة المركزية ــ الى تقليص دور الجماعات المحلية في تطبيق الادارة اللامركزية ومبدا المشاركـــة الشعبية سواء على مستوى المجلس الشّعبي الولائي أو على مستوى البلدية .

وبالاضافة الى هذه التنظيمات الثلاث في الولاية هناك هيئات استشارية فنية مهمتها ابداء الرأي والمشورة في تنظيم الوزارات والمصالح الادارية على أحسن مايرام ، وقد تكون هذه الهيئات على مستوى الوزارات أو على مستوى الجماعات المحلية ، كقانون صفقات الدولة الذي أنشئ بالأمر رقم ٦٧ ــ ٩٠ الصادر فـــي ١٩٦٧/٠٦/١٧ ، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي C.N.E.S. الذي أحدث بالأمر الصادر في ١٩٦٨/١١/٠٦ وحل بموجب المرسوم الصادر في ١٩٧٦/١٢/٣٠ بسبب وجود المجلس الشعبي الوطني ، واللجنة الوطنيـــة للتسيير الاشتراكي ، واللجنة الوطنية للثورة الزراعية ، الى جانب اللجان الدائمة والموقتة للمجلس الشعبي الولائي ، ومكاتب الدراسات والتجهيز وهلمّ جرّا ...

ولو توقفنا قليلا عند هذه الهيئات الاستشارية ، لسجلنا حصيلة كبيرة مـــن المشكلات والتناقضات الجوهرية ، التي كانت السبب المباشر في عدم التّـــوازن والانسجام بين التنظير والتّطبيـــق . فهناك اجراءات استشارية شكلية لا تسمن ولا تغني من جـــوع ولا زالت تحتوي عليها قوانيننـــا ، للأسف الشّديد . كمـــا توجد اجراءات استشارية مفيدة لكنها تخضع للروتين الذي يفرغها من محتواها كما جرى في قانون الأسواق بالولاية ، علما بأن الاجراءات الاستشارية الأخيرة هـــي

ملحّة و ضرورية بعكس الأولى التي يمكن الاستغناء عنها لأنها قرارات غير الزامية .

و نظرا لعدم وضوح الرؤية في مجال الاستشارة، نجد المشرع غير واضح في رسم استراتيجية محددة المعالم للهيئات الاستشارية . و هذا ما أدى في النهاية الى استغنائه عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي رغم أهميته في مساعدة المجلس الشعبي الوطني من الناحية التقنية والعلمية ليتفرغ في جلساته العامة للمناقشة السياسية التي يثيرها النواب .

كذلك يلاحظ أن الاصلاحات التي وقعت في قانون الأسواق منذ عام ١٩٦٧ وحتى اصلاح ١٩٧٤ الذي يهدف في النهاية لرقابة عقد الأسواق العامة، فهي مجرد اصلاحات جزئية لم تقض على الهياكل والبنى القديمة التي أغرقت الأسواق المخططة، وكل هذا أدى بالتنظيم الحالي للأسواق العامة الى تنظيم موقت تتطلبه المرحلة التي تقطعها البلاد .[1] و نفس الوضع بالنسبة للهيئات الاستشارية الأخرى .

ثم ان هذه الهيئات الاستشارية تعاني من نقص الاطارات الوطنية التي يمكن الاعتماد عليها لايجاد الحلول الملائمة للمشكلات التي تواجه البلاد .

من كل ما سبق ذكره نلاحظ أن للولاية وظائف و مهام عديدة، منها الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقليدية . و بدون شك فانها تعتبر الخلية الأساسية في انعاش تلك المنطقة وازدهار سكانها ، و هذا مع المشاركة الفعلية لسكان البلديات ، التي تكوّن في الأخير التنظيم الولائي الذي هو مبين ((في الأشكال رقم : ٢ أ ، ب للولاية)) .

---

(1) - Mohamed Djaoui, OP. Cit, PP. 86 - 87.

ومن هنا وضع المشرع مجموعة من الاجراءات القانونية تهدف الى ضبط موضوع الرقابة على الولاية، سواء على الهيئة التنفيذية عن السلطة الرئاسية، أو على المجلس الشعبي الولائي ذاته، مرورا به أولاً، ثم على أعضائه ثانياً، وأخيراً على أعماله.

ومهما يكن، فالنتيجة العامة التي نستنتجها من قانون الولاية لعام ١٩٦٩، أنه يفتقر الى التنظيم والتنسيق الواضح بين مختلف هيئاته الادارية، وهذا ما أدى الى الضبابية وعدم الفاعلية في الادارة اللامركزية ومبدأ المشاركة الشعبية.

الى جانب ذلك هناك المشكل المتمثل في عدم الاهتمام بالعنصر البشري وخاصة الاطار الوطني النزيه والكفء، ولعله لا يخفى على أي انسان أن الادارة وقوانينها وهياكلها لا تساوي شيئا إذا لم تطعّم وتدعّم برجال يتميّزون عن غيرهم بالمقدرة الفنية والارادة الصلبة لتغيير مجرى وخدمة الجماهير الشّعبية.

٢ ـ التقسيم الجديد للولايات لعام ١٩٧٤ :

قبل أن نتطرق الى الاصلاح الجديد للولايات الذي تم في ١٩٧٤/٧/٢، يجب الاشارة ولو باختصار الى الخلفية التاريخية التي كان عليها التنظيم الاقليمي للولايات قبل هذا التقسيم الجديد، حتى نعرف الدوافع الرئيسية التي أدت الى هذا الاصلاح الجديد، وهل كان يتجاوب وطموح الجمهور أم لا ؟؟

لقد عرفنا في دراستنا التاريخية، أنه حتى عام ١٩٥٥ كانت هناك ثلاثة ولايات كبرى هي : الجزائر، وهران، قسنطينة، ثم أضيفت ولاية أخرى هي بونة ((عنّابة)) وذلك وفق المرسوم رقم ٥٥ ـ ١٠٨٢ الصّادر في ٠٧/٠٨/١٩٥٥، ثم صدر مرسوم آخر في ٢٨/٠٦/١٩٥٦ الذي قسّم بمقتضاه

الشمال الجزائري الى ١٢ ولاية لقمع الثورة هناك، و في ١٩٥٩/١٢/٠٧ أنشئت ولاية سعيدة. و تتميما للمراسيم السابقة، جاء المرسوم رقم ٥٧ ــ ٦٠٤ الصادر في ١٩٥٧/٠٣/٢٠ وتلاه المرسوم رقم ٥٩ ــ ١٢٨٢ الصادر في ١٩٥٩/١١/٠٧ ، و بمقتضاه أصبح التقسيم الاداري الجزائري ((كما هو مبين في الجدول رقم ٣))[1]. الى جانب الولايتين بالجنوب و هما : الواحات و الساورة. و هكذا يكون عدد الولايات عام ١٩٦١ : ١٥ ولاية و ٩١ دائرة و ١٥٣٦ بلدية. وكان عدد السكان في عام ١٩٦٦ حوالي ١٢ مليونا نسمة على مساحة تقدر ب : ٢.٢٠٠.٠٠٠ كلم^{2} ، في حين أن معدل النمو السنوي وصل الى ٤ ٪ و هو أعلى نسبة في العالم.

و هذا التقسيم الاداري للولايات الذي ظل حتى عام ١٩٧٤ ــ اذا ما قارناه بحالة البلاد آنذاك ــ نجده يتماشى نسبيا مع سكان البلاد ، لكن بعد فترة تاريخية من حياة البلاد واستفحال الزيادة المطردة في السكان،أصبح هذا التقسيم لا يتماشى وروح اللامركزية و التمثيل الشعبي ، و هكذا تم البحث عن ايجاد اصلاح ولائي جديد يتماشى وروح ميثاقي البلدية والولاية بعد تأخر دام سبع سنوات.

و قبل أن نتطرق الى العوامل الرئيسية التي دفعت الى هذا الاصلاح الجديد للولايات، نشير الى أن الاطار العام للادارة المحلية كانت تتحكم فيه ثلاثة نماذج متباينة تشرف عليها كل من كتابة الدولة للتخطيط ، ووزارة الدفاع و الدرك الوطني ، ثم وزارة الداخلية . وكان الصراع بين طريقتين في الاصلاح؛ رأي يحاول أن يكيف النظام القديم الموروث مع الشروط السياسية والاقتصادية للاصلاح . و رأي يرى في ايجاد اصلاح جديد يحقق سياسة اللامركزية المطلوبة . علما بأن هذا الصراع ترتبت عليه ثلاثة نماذج في التقسيمات التي تحدد الخريطة المحلية الجديدة . فالنموذج الأول ، كان يهدف الى تقسيمات تمهيدية ينتظر منها أن تعطي قواعد حقيقية للولايات الجديدة حتى تنتهي الأسس التنظيمة والامكانيات

---

(١) جعفر أنس قاسم ، المرجع السابق الذكر ، ص ٤٧ ــ ٤٨ .

المادية والمالية و البشرية . بينما كان هدف النموذج الثاني ، أن يقف وسطا حيث يحدد التقسيمات وفق النّشاط والفاعلية أو غير ذلك بين الولايات الجديدة والقديمة . وأخيرا هناك تقسيمات تتعلق بالأعمال الجديدة بين الولايات الجديدة والقديمة .(١)

وفي النهاية وقع الحل الوسط بين هذه الصّراعات ، مما أدى الى اصلاح اقليمي جزئي بسيط تجاوزته ادارة الثمانينات، كما سنرى بعد حين .

اذا ، وعلى هذا فالاصلاح الكامل للاطار الاقليمي للولايات فرضته الاهتمامات الأولية للبلاد ، وذلك طبقا للأهداف التي أعلنتها السلطة السياسية قصد تشييد مجتمع مبني على موءسسات متينة ومستقرة على مبادئ العدالة الاجتماعية والديمقراطية . فالهدف الذي رسمته البلاد لتحقيق مجتمع اشتراكي جديد خال من كل استغلال ، يفرض على القيادة ايجاد أجهزة ادارية فعالة للقيام بهذه المهمة الصّعبة ، وهذا لا يكون الا عن طريق تغيير جذري في هذه الأجهزة ، أي خلق اصلاح اداري شامل للادارة الجزائرية يتماشى وأهداف التنمية الشاملة .

وبالفعل ، فقد تمّ نسبيا تنظيم جديد للولايات في ١٩٧٤/٠٧/٠٢ ، وعلى اثره زاد عدد الولايات الى الضعف واستقبلته الجماهير بحماس كبير لأنه جاء ليخلصّها من المركزية الشديدة وما يترتب عليها من أمراض مكتبية خطيرة عرفت بالظاهرة البيروقراطية .

كل هذا استلزم تجديد للولايات مبنيا على ضرورة تأسيس قاعدة اقليمية جديدة أكثر ملائمة تتماشى مع الاختيارين الخاصين باللامركزية وتوزيع السلطات مع توطيد مكتسباتنا التأسيسية والسياسية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والأهداف المناطة لهذه الغاية بالتحديد الجديد تعبر عن ارادة السلطة السياسية :

(1) - Chabane BENAKEZOUH, OP. Cit , PP. 234 - 241

- بضمان تلاحم اقتصادي داخلي لكل ولاية يكون أكثر ملائمة لمتطلبات التخطيط وتوزيع وسائل التنمية بين جميع مناطق البـــــــلاد .

- بمباشرة اعادة المنشــآت الأساسية الكاملة للتنظيم الحضـــاري ابتداء من توزيع جديد للمدن عبر التراب الوطني ،ذلك التوزيع المرتبـــط قبل كل شيء بانشاء مدن ثانوية للتخفيف من ثقل وجاذبية المدن الساحلية الكبرى وكذلك باعادة تحديد الاتصالات بين المدن التي لا يزال يسيطر عليها تيارات العلاقات بين الجنوب الى الشمال .

- بانجاز ادماج تدريجي وفعلي للاقتصاد الوطني بواسطة تكـــامـل الاقتصاد الجهوي وتناسق أكثر فاعلية لمجموع العواطل الاقتصادية والنشاطات.

- بتقريب الادارة من المواطنين وذلك بتيسير الوصول الى المصالح العمومية بصورة حسنة وباحداث ظروف من شأنها أن تعطي الى العمل الاداري فعالية كاملة .

- بضمان الشروط الضرورية للمشاركة الشعبية في حياة الوطن وتعبئتــــه الدائمة لخدمة الدفاع عن البلاد .(١)

وبنـــاء على ذلك تم انشاء احدى وثلاثين ولاية ، وفقا للمادة الرابعة من الأمـــر الســـابـــق ذكـــره وهي كالتـــالـــــي :

---

(١) ج.ج.د.ش، وزارة الداخلية، الأمر رقم ٧٤ - ٦٩ المؤرخ فـــي ٠٢/٠٧/١٩٧٤ ،يتضمن التقسيم الجديد للولايات((الجريدة الرسمية ،عدد ٥٥، الصادرة بتاريخ ٠٩/٠٧/١٩٧٤)) ص ٠١

١ ـ أدرار	١٢ ـ تبسة	٢٣ ـ عنابة
٢ ـ الشلف (*)	١٣ ـ تلمسان	٢٤ ـ قالمة
٣ ـ الاغواط	١٤ ـ تيارت	٢٥ ـ قسنطينة
٤ ـ أم البواقي	١٥ ـ تيزي وزو	٢٦ ـ المدية
٥ ـ باتنة	١٦ ـ الجزائر	٢٧ ـ مستغانم
٦ ـ بجاية	١٧ ـ الجلفة	٢٨ ـ المسيلة
٧ ـ بسكرة	١٨ ـ جيجل	٢٩ ـ معسكر
٨ ـ بشّار	١٩ ـ سطيف	٣٠ ـ ورقلة
٩ ـ البليدة	٢٠ ـ سعيدة	٣١ ـ وهران
١٠ ـ البويرة	٢١ ـ سكيكدة	
١١ ـ تامنراست	٢٢ ـ سيدي بلعباس	

ونشير بهذا الصدد الى أن الولايات الجديدة ـ حسب التصريحات الرسمية والاجراءات القانونية ـ قد تم تخطيط ورسم حدودها بناء على عوامل جغرافية وديمغرافية وعمرانية وايكولوجية الخ ... ولعل الامثلة الاتية تبين لنا الصحة النسبية في الاعتماد على العاملين الجغرافي والديمغرافي : فهناك ولايات كان التقسيم فيها يعود بالدرجة الاولى الى العامل الديمغرافي والعمراني ، وذلك كولاية الجزائر حيث بلغ عدد السكان في الكلم٢ ٦١٨ نسمة بينما في ولاية تيزي وزو حوالي ١٨٤ نسمة فقط ، الى جانب دورها العمراني كعاصمة البلاد .

(*) ـ كانت سابقا تدعى الاصنام وأصبحت حاليا تدعى الشّلف نسبة لنهرها الكبير ، وهذا منذ تاريخ ٠٢ / يونيو / ١٩٨١ .

الا أن هناك ولايات كان سبب التقسيم فيها يعود الى عامل اتساع الرقعة الجغرافية كولاية باتنة حيث يبلغ عدد السكان في الكلم^{2} ٢٦ نسمة فقط، والمدية ٢٣ نسمة، وبشار ٠،٥ نسمة في الكلم^{2} ٠

أما بعض الولايات فكان التقسيم فيها يعود لكلا العاملين معا ، كولاية قسنطينة حيث يبلغ عدد السكان ١٠٠ نسمة في الكلم^{2} ، وولاية سطيف ٩٣ نسمة ، و مستغانم ٣٧ نسمة ، وعنابة ٣٢ نسمة ، ووهران ٧٩ نسمة في الكلم^{2}.(١)

و تعميما للفائدة نشير الى الجدول التالي الذي يبين الولايات القديمة و الجديدة، كما يلي :

ـ الولايات القديمة	ـ الولايات الجديدة
الجزائر	البليدة
المدية	الجلفة
باتنة	بسكرة
بشار	أدرار
تيزي وزو	البويرة
سطيف	بجاية ، مسيلة
مستغانم	معسكر
عنابة	قالمة ، تبسة
قسنطينة	سكيكدة ، أم البواقي ، جيجل
ورقلة	تمنراست ، الاغواط
وهران	سيدي بلعباس ٠

في حين بقيت كل من ولاية الشلف وتيارت و سعيدة على حالها دون تغيير، و بذلك يبلغ عدد الولايات ٣١ ولاية ، ١٨١ دائرة ، ٦٩١ بلدية ثم ليرتفع حاليا الى ٧٠٤ بلدية ٠

---

(١) ـ حسن بهلول ، " التنظيم الجديد للولايات" ، مجلة المجاهد الأسبوعي ، الجزائر ، العدد ٧٢٦ ، ١٩٧٤ ، ص ٢٠ ٠٠

هذه لمحة وجيزة عن محتوى و خلفيات التقسيم الجديد للولايات، يبقى أن نشير الى السلبيات التي ترك آثارها على مستوى الادارة بعد مضي حوالـــــي ثماني سنوات ، حتى نتعرّف على محتواه الاجتماعي والسياسي •

لقد أشرنا سابقا أن الاصلاح الجديد للولايات جاء متأخرا عن الحدثين الهامين آنذاك و هما قانوني البلدية والولاية ، حيث كان من المفروض تماشيـــه مع القانونين المذكورين حتى يساهم أكثر في تطبيق اللامركزية الادارية • مما أدى في النهاية الى الحل التوفيقي بين دعاة الاصلاح الجذري الذي يدعم اللامركزية الجديدة وبين دعاة التدريجية والمحافظة على البنى القديمة ، بدلا من تدعيم اللامركزية الفعلية والقضاء على الأمراض المكتبية •

و لكن ، الغريب في الأمر لا يزال المشرع اليوم مكتوف الأيدي للاسراع بوضع حد للأمراض الادارية والمظاهر البيروقراطية ، و ذلك عن طريق خلق اصلاح ولائي جديد يتماشى ومتطلبّات التنمية على الأقل في المدن الكبرى التي تعاني من عجز اداري ملحوظ • بل والأغرب في ذلك هو تكرار التجربة الماضية ، حيث راح يقوم بتعديل في قانوني الولاية والبلدية دون الاهتمام بالاصلاح الاقليمي للولايـــات، الذي يعتبر بمثابة المناخ الملائم والضروري لتطبيق القانون نفسه •

بالاضافة الى ذلك ، لو حاولنا اعطاء بعض الملاحظات العامة بشأن المقاييس التي وضعها التقسيم الجديد للولايات ــ تاركين ولاية الجزائر لدراسة مستقلـــة و شاملة ــ فاننا نجد أن العاملين الجغرافي و الديمغرافي قد أهملا في هـــذا التقسيم ، ناهيك عن العامل العمراني والايكولوجي •

فمثلا ، نجد ولاية الأغواط كانت في السابق تابعة لولاية ورقلة بما فيها ولاية تمنراست ، و بعد الاصلاح الجديد للولايات ، لاحظنا في عين المكان أن احدى دوائرها و هي دائرة المنيعة تبعد عن مقر الولاية بكثير عما تبعد عليه ولاية الأغواط (المقر) عن ولاية الجزائر مثلا ! و هذا البعد و صعوبة المـــواصـــلات انعكس على تقدم وانعاش المنطقة ، و هي حقيقة تدفعنا لأن نتساءل عن جدوى سياسة التوازن الجهوي واللامركزية الفعلية التي تقرب الادارة من المواطـــــن .

أما بشأن اختيار مقرات الولايات الجديدة فمعظمها كان يخضع لاعتبارات سياسية وجهوية ، ولعل ولاية المسيلة خير مثال على ذلك ، حيث كانت المسيلة تابعة لولاية سطيف سابقا ، وعند التقسيم الجديد تم الاختيار على مقر المسيلة رغم بعدها على الدوائر الأخرى كدائرة بوسعادة وعين الملح الخ ....، ناهيك عن البلديات النائية ، وهذا ما سبب المشكلات الادارية للمواطنين في تنقلاتهم البعيدة • ونفس الشيء حصل في ولاية أم البواقي ودائرة عين البيضاء ، حين كان من المفروض أن تكون هذه الأخيرة هي مقر الولاية لأكثر من سبب ، وكذلك دائرة بوسعادة بدلا من دائرة المسيلة التي هي مقر الولاية •

أما حول تقسيم الدوائر فنجد ولاية المدية بها ستة دوائر مثلها مثل ولاية مستغانم ، الا أن هذه الأخيرة تضم ٢٨ بلدية في حين أن ولاية المدية لا تضم سوى ٢٢ بلدية فقط ، ونفس الشيء نلاحظه في ولاية جيجل التي لا تضم سوى ١٧ بلدية مقابل ٤ دوائر في حين أن ولاية المسيلة تضم كذلك ٤ دوائر مقابل ٢٣ بلدية • وهذا ما نلاحظه أيضا في المدن الكبرى كولايات الجزائر ووهران و قسنطينة ، حيث أن ولاية الجزائر تضم ٨ دوائر مقابل ١٥ بلدية وبتنظيم خاص للمدينة كما سنرى ، في حين أن الولايتين الأخريتين لا تضم سوى ٣ دوائر مقابل ١٢ بلدية في قسنطينة و ١١ بلدية في وهران •

والأمثلة على ذلك كثيرة كما هو مبين في جدول التقسيم الجديد للولايات والدوائر والبلديات ، لذا كل ما نريد أن نقوله بهذا الصدد أن العوامل الجغرافية والديمغرافية الى جانب العوامل العمرانية والايكولوجية اذا أخذت بعين الاعتبار في بعض الولايات فانها أهملت الكثير منها • وهذا ما جعل التقسيم الجديد للولايات اليوم لا يتماشى والتخطيط العمراني السليم الى جانب مبدأ الادارة اللامركزية ، مما دعا البعض أن يفكر في اضافة ولايات جديدة في المدن الكبرى و خلق مدن اقتصادية متخصصة كما يجري حاليا في الدول المتقدمة •

ومهما يكن من أمر ، فان المشكلة الأساسية لا تكمن في العدد الكبير للولايات والدوائر والبلديات ـ وان كانت مهمة ـ بقدر ما تكمن في التفكير الجدي لخلق اصلاح اداري شامل وأصيل لكافة الأجهزة الادارية خاصة منها الأجهزة الادارية اللامركزية .

٣ ـ الاصلاح الجديد للنظام الولائي لعام ١٩٨١ :

لأول مرة منذ منصف الستينات الى غاية مطلع الثمانينات يناقش موضوع تعديل وتتميم قانون الولاية الصادر في ١٩٦٩/٠٥/٢٣ من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ، و بعد غياب طويل وزمن بعيد ، تولدت عنه الكثير من المشكلات الادارية المعقدة للغاية .

ترى ما هو الشيء الجديد الذي تضمنه هذا التعديل ؟ و هل جاء بأطروحات جديدة تتفادى مشكلات الادارة البيروقراطية والمركزية المتشددة ، أم أنه مجرد تتميم و تعديل بسيط لقانون مرحلة الستينات و نحن في عهد الثمانينات؟؟

إن الاجابة عن هذه الأسئلة الهامة تجرنا بطريقة أو أخرى الى محتوى هذا التعديل مقارنة بالأصل المتضمن لقانون الولاية ، قبل أن ندلي بدلونا حول الاصلاح القانوني الجديد ، الذي يعد تتويجا لفهم أبعاد هذا الاصلاح .

لو عدنا قليلا للتفحص في قانون الولاية عام ١٩٦٩ لوجدناه يتضمن ١٧٤ مادة ، الى جانب ٤٣ مادة أخرى تتضمن النظام الداخلي النموذجي المتعلق بالمجالس الشعبية للولايات ، بينما التعديل الجديد[1] لا يضم في مجمله سوى ٤ مواد رئيسية ، احداها تتضمن عملية النشر في الجريدة الرسمية . أما المادة الأولى فتضم ٥٢ مادة ، في حين المادة الثانية لا تضم سوى ١٣ مادة ، بينما المادة الثالثة تلغي ٤ مواد من القانون القديم الى جانب الغاء الأمر رقم ٧٦ ـ ٨٦ الصادر في ١٩٧٦/١٠/٢٣ المتضمن تعديل المادة ١٩ من قانون الولاية والمتعلقة بمراقبة أحد المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي ، الذي صدر في حقهم التقصير وعدم القيام بالواجب .

---

(١) ـ ج .ج .د .ش ، وزارة الداخلية ، القانون رقم ٨١ ـ ٠٢ المؤرخ في ١٩٨١/٠٢/١٤ ، يتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي (الجريدة الرسمية ، عدد ٧ ، الصادرة بتاريخ ١٩٨١/٠٢/١٧) ص ٠١

بعد هذه اللمحة القصيرة على الخريطة الكمية لمواد القانون المعدل ، نحاول الآن أن نناقش أهم المواد الفرعية للمادة الأصل و هذا مقارنة بالقانون القديم ، حتى نتمكن من فهم فلسفة محتوى المواد الجديدة • و أهم الملاحظات التي تسجل بشأن المادة الأولى :

١ ـ توضيح بسيط لمسألة الحدود الاقليمية للولايـــــــات •

٢ ـ الرقابة المشددة والصارمة على كل عضو منتخب في مجلس شعبي ولائي ارتكب عملاً لا يتماشى و القانون •

٣ ـ تحديد دورات المجلس الشعبي الولائي بأربعة دورات عادية مع الدورة الاستثنائية ، وكلها تجري بلغة الضاد •

٤ ـ رفع عدد مكتب المجلس الشعبي الولائي من رئيس و ثلاثة نواب الــــى رئيس و أربعة نـــواب ، مع أمانة تساعده في التسيير ، علما بأن هؤلاء الأعضـــاء دائمون حتى يتفرغوا لمهمة خدمة الجماهير التي انتخبتهم •

٥ ـ حق الانتداب لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي مع الاهتمام بشؤونهم المادية •

٦ ـ ضبط لجان المجلس الشعبي الولائي الدائم وهي كالآتي : اللجنــة الادارية والمالية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية ، لجنــة الشؤون الثقافية والاجتماعية ، الى جانب اللجان المؤقتة المساعدة •

٧ ـ صلاحية المجلس الشعبي الولائي و لجانه في حق الاستماع و المشورة مع جميع الجهات المعنية •

٨ ـ صلاحية المجلس الشعبي الولائي في ضبط شؤون الولاية عن طريق المداولات ، كما له صلاحية ابداء الرأي في مشروع قانون •

٩ ـ له دور في ابداء رأيه في المخطط الوطني للتنمية ضمن حـــــدود ولايته ، مع صلاحية مساعدة الدولة في شؤون الدراسات •

١٠ ـ اعطاء صلاحيات واسعة له في مجال تطبيق الثورة الزراعية والتسييـــر الاشتراكي للمؤسسات و السياحة والسكّــن و الشـــؤون الثقافية الخ • • •

١١ - حق التعاون والتنسيق بين الولايات في انجاز المشاريع المشتركة ذات الصالح العـــام .

١٢ - تحديد صلاحيات المجلس التنفيذي ، ولا يجوز له التدخل في العمل التربوي ، وكذلك موضوع الضرائب وتحصيلها ودفع المصاريف العمومية .

١٣ - صلاحيات الوالي في تنفيذ القوانين والأنظمة وكل ما يتعلق بشؤون الأمن والتنظيم العـــام .

أما حول المادة الثانية من قانون رقم ٨١ - ٠٢ الصادر في ١٤/٢/١٩٨١ المتضمن تعديل وتتميم قانون الولاية ، فجـــاء فيـه مـا يـلـي :

١ - حق المجلس الشعبي الولائي في وظيفة المراقبة الشعبية على مستوى الولاية التي أكد عليها الميثاق الوطني والدستور وسيصدر مرسوم يوضح صلاحيته ، مع العلم أن مصالح العدالة وهيئات الحزب ومصالح الجيش الوطني الشعبي ومصالح الأمن العمومي خارجة عن نطاقه .

٢ - كيفيات تكوين وانتخاب أعضاء لجنة المراقبة السبع ، وهي لجنـــة أو لجان عديدة مؤقتة تمارس الرقابة باسم المجلس .

٣ - تقدم تقارير المراقبة الى الجهات المعنية لمجلس المحاسبة ومكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس التنسيق الولائي ، حسب نوعية الاجابـة المقدمة عن طريق التقرير العام .

٤ - حق الأمن وتوفير جو العمل لكل عضو من لجنة المراقبة .

أما حول المواد التي ألغيت فهي كالاتـــــــــــي :

١ - بعد توضيح دور لجان المجلس الشعبي الولائي ودمج المادة ٤٨ من قانون الولاية القديم ، المتعلقة باجتماعات اللجان ، تم الغائها لتحديد الصياغة القانونية .

٢ ـ غموض المادة ٧١ من قانون الولاية القديم ، و المتعلقة بتمثيل المجلس الشعبي الولائي في مختلف المؤسسات والهيئات والشركات الوطنية ، دفع بالمشرع لالغائها و توسيعها بمواد مبوّبة وواضحة ٠

٣ ـ أما المادة ١٤٣ ألغيت وعوضت بالمادة ١٣٧ من التعديل الجديد ، حتى تحد وتضبط من صلاحيات المجلس التنفيذي للولاية ٠

٤ ـ الغاء المادة ١٤٦ من القانون السابق والمتعلقة باطلاع المجلس التنفيذي للولاية على جميع نشاطات الولاية التي تمارس عن طريق مسؤولي مختلف المصالح والمؤسسات و الهيئات العمومية التابعة لها ٠ و هذا بغرض الحد من دور المجلس التنفيذي للولاية أمام المجلس الشعبي الولائي الذي لم يلعب دوره كما ينبغي ٠

هذه صورة عامة عن محتوى الاصلاح الجديد لقانون الولاية ، فما هو الشيء الجديد الذي يدعّم الادارة اللامركزية و بالتالي يعيد الاعتبار للتمثيل الشعبي ؟؟

في الحقيقة و من خلال تتبعي لمناقشات أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق بعض المذكّرات التي طبعها المجلس[1] و من خلال الصحف الوطنية و محاورتي مع بعض النواب في المجلس ، لاحظت أن هناك تيارين فكريين متباينين هما :

١ ـ تيار يجعل من قانون الولاية القديم النموذج المثالي في تطبيق الادارة المحلية ، و بذلك فالتعديل أو الاصلاح المطلوب فيه هو اتمام بعض المواد غير الواضحة ، و هذا بحجة أن القانون الولائي عندما أنشئ في أواخر الستينات كان يتجاوز الامكانيات البشرية لرجل الادارة الجزائرية ، بينما الآن أصبح يتطابق معه كامل التطابق ٠

---

(١) ـ مشروع قانون رقم ٣/ ٨٠ ، المجلس الشعبي الوطني ، الصادر في ١٩٨٠/٠٣/٢٦ ٠

٢ ـ أما التيار الآخر فكان همه الوحيد هو التخلص من ظاهرة البيروقراطية المنغلقة، و في نفس الوقت التفكير في ايجاد قانون ولائي أمثل يساعد الادارة المحلية في تطبيق مختلف برامجها و مشاريعها المسطّرة.

و لكن، بعد أخذ ورد تغلب الرأي الأول على الرأي الثاني، بالرغم من بعض الصلاحيات التي أعطيت للمجلس الشعبي الولائي عن طريق هـــذا الاصلاح الولائي الجديد. و هكذا جاء الاصلاح القانوني الجديد للولاية مجرد تعديل و تتميم لبعض المواد المذكورة مثله مثل قانون البلدية ـ كمـــا سنرى في وقت لاحـــق ـ في الوقت الذي كانت فيه الادارة المحلية تنتظر الشيء الكثير لمواجهة المعضلة البيروقراطية.

إن القانون الولائي الجديد كان خال من الاشكاليات الأساسية التي طرحناها آنفا في عرضنا للقانون الولائي كتحديد مفهوم اللامركزية و الدولــة الموحدة، و سيطرة الهيئة التنفيذية سيطرة تكاد تكون تامة على الهيئة الشعبية المنتخبة، ثم معضلة الهوة الشاسعة بين التصور و التنفيذ في قانون الجماعات المحلية.

إذا، إن الاصلاح القانوني لعام ١٩٨١ كان مجرد اصلاح جزئي للادارة المحلية، حاول أن يكسب الشرعية القانونية مع ابقاء الوضعية كما هي دون تغيير جذري. و مما ساعده على ذلك هو سيطرة اللجنة الفنية على أشغال البرلمان، مستغلة غياب لجنة وطنية تضم كافة الفئات المتخصصة من أساتذة جامعيين وخبراء من جهة، و التكوين المحدود للنواب و قلة إلمامهم بالجوانب الفنية والقانونية التي هي الأساس لمناقشة المشروع وادخال تعديلات عليه تكون في المستوى المطلوب من جهة أخرى.

بالاضافة الى ذلك ، لست أدري ما هي المبررات الموضوعية و الحجــج الدامغة التي قيدت المشرع في التخلص من القوانين القديمة الموضوعة في وقــت مغاير لوقتنا ، سواء في الهيكل التنظيمي للادارة المحلية أو في وظائفه المختلفة . علما بأن خبراء الادارة و الفقهاء القانونيين يرون أن الادارة الجزائرية الحديثة هي مزيج بين نموذجين مختلفين قلبًا و قالبًا و هما النموذج الفرنسي و النموذج اليوغسلافي .

و باختصار ، ليست هناك مبالغة اذا قلت أن النموذج المثالي لقانــون الولاية بمختلف مراحله المذكورة ، و بعد ثلاثة عشرة من التجربة ، هو مجرد قانون وضع كأداة لتدعيم الادارة المركزية المتشددة و هذا على حساب الادارة اللامركزية ، التي تؤكد عليها كل المواثيق الثورية والدستورية للبلاد . و تتجلى هذه الادارة المركزية في الهوة الكبيرة بين التصور والتنفيذ ، و الصعوبات التي تواجهها الادارات في تحقيق برامج التنمية الوطنيـــــــــــة .

وهكذا يستلزم الأمر أن نعيد النظر جيدا في هذه الأداة القانونيــة لتساير متطلبات التنمية الوطنية من جهة ، و لتتماشى مع الاصلاح الاداري الأمثل من جهة أخرى . و لن تكون هذه النظرة الجيدة والشاملة الا اذا عرف المشرع كيف يتخلص من القوانين البالية والقديمة ، و يعوضها بقوانين نابعة من البيئة الاجتماعية .

الـــدائـــرة كمــركــز وســـط بين النظــام المركزي واللامــركــزي

إن فكرة الدائرة في تنظيم الادارة المحلية ابتداء من الولاية و مرورًا بالبلدية، هي فكرة من مخلفات النموذج الفرنسي الموروث. حيث لا زالت الدائرة في التنظيم المحلي الجزائري تخضع لهذه التأثيرات الخارجية، مما أدى في النهاية الى الغموض والضبابية وأحيانا الصراع الحاد بين أولئك الذين يطالبون بشخصيتها المعنوية و بين المعادين لذلك .

و هكذا ابان الاستقلال السياسي للبلاد تأثر المشرع بالأمر رقم ٥٦ ـ ٦٤١ الصادر في ١٩٥٦/٠٦/٢٨ الذي لا يعترف بالشخصيـــة المعنوية للدائرة، وكذلك بالأمر الصادر في ١٩٥٦/٠١/٢٠ الذي ينظم مجلس الدائرة المتشكل من رؤساء البلديات والمستشارين العامين التابعين لرئيـس الدائرة .

وفي قانون الولاية ١٩٦٩ المشار اليه سابقا نلاحظ أن المشرع حدد سوى خمسة مواد لتنظيم الدائرة (المواد من ١٦٦ ـ ١٧٠) وهذا من بين ١٧٤ مادة من قانون الولاية ، مما أدى الى الغموض في التنظيم الاداري للدائـــرة .

ثم ، وفي التقسيم الجديد للولايات ١٩٧٤ ، ارتفع عدد الدوائر مـــن ٩١ الى ١٨١ دائرة، ليستقر نهائيا في عام ١٩٨٢ ب : ٢٦٠ دائرة .

أما من حيث الاصلاح القانوني الجديد فلم يوقع أي شيء يلفت للانتبـاه في شأن الدائرة ، حيث أن القانون الولائي المعدل لم يمس من المواد الخمسة التي تنظم الدائرة سوى المادة ١٦٦ ، التي تبين الالغاء والتعديل للدائرة من مرسوم وزاري الى انشاء قانوني .

إذا ، وقبل أن ندخل في تفاصيل الدائرة واختصاصاتها وتنظيماتهـا باعتبارها مقاطعة ادارية نشير أن كل المراحل التي مرت بها الدائرة عن طريـــق

قانون الولاية والتقسيم الجديد للولايات،كانت خالية من أي اصلاح يعيــــد الاعتبار للدائرة و يجعلها تتخطى الصراع الدائر حاليا بين أنصار إستقلالية الدائرة و تمتعها بالشخصية المعنوية، و بين من يحاول أن يجعلها مجرد مقاطعة ادارية تقوم بمهمة ساعي البريد بين البلديات والولاية . و هكذا تصبح الدائرة في التنظيم المحلي الجزائري مجرد نتاج للعهد البائد تضر بمسار التنمية الشاملة أكثر مما تفيدها .(*)

بعد هذه النتيجة الهامة، نحاول الآن أن نسلط الأضواء على الدائرة و صلاحياتها وفق قانون الولاية حتى تتضح الرؤية أكثر فأكثر، فمن خلال ((الشكل رقم : ٢ أ ، ب)) المتعلق بالهيكل التنظيمي للولاية، نلاحظ أن كل ولاية تتكون من دوائر ورؤساء لها ، حيث يقسم اقليم الولاية الى دوائر، والدائـــرة بدورها تشتمل على عدد من البلديات، و ذلك وفق المادة ١٦٦ من قانــــون الولايـــة المعـــدّل لعـــــام ١٩٨١ .

و بدون شك ، فان رئيس الدائرة هو الذي يعتبر الشخص الثاني بعد الوالي في تمثيل الحكومة هناك، و الدائرة ما هي الا مقاطعة ادارية أو قسمـــا اداريًا لا يتمتع بالشخصية المعنوية، و ليس لها أي استقلال مالي أو اداري . وكذلك لا تعتبر هيئة منتخبة مما يمكن وصفها بمجلس تنفيذي مصغر، و بذلك يتم تعيين رئيـس الدائرة من قبل الوزير المختص، علما بأن وظيفته تدخل ضمن تصنيف الوظائف العليا .

و من مهام رئيس الدائرة، نظريا و عمليا ، أنه يحرص على تطبيق القوانين والأنظمة و حسن سير المصالح الادارية والتقنية في دائرته، و يسهر على تقارب وجهة النظر بين الادارة والمواطن ، و على تنفيذ القرارات المتخذة في نطـاق المجلس التنفيذي للولاية . وأيضا هو الذي يخبر الوالي و المجلس التنفيذي

(*) ـ سنتعرض عن هذا بعد دراستنا الميدانية لاحدى الدوائر الهامة التابعة لولايـــة الجـــزائر .

أي الهيئة التنفيذية بشكل قضية هامة تتعلق بالنشاط السياسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي في الدائرة، وهو ملزم بتنفيذ جميع تعليمات الوالي، وكذلك يعمل على انعاش وتوجيه وتنسيق نشاط وأعمال البلديات والمؤسسات البلدية المشتركة والمؤسسات البلدية الخاصة، بجميع البلديات الكائنة في تلك المنطقة.(١)

ويقوم رؤساء الدوائر بعقد اجتماع كل شهرين على الاقل مع أعضاء المجلس التنفيذي للولاية، حيث يدرسون معهم الوضع العام في الولاية، وخصوصا فيما يتعلق بالتجهيز والتنمية الشاملة كما نصت على ذلك المادة ١٧٠ من قانون الولاية.

والهدف من انشاء الدائرة، هو خلق جهاز اداري وسيط بين البلديات التي تحت تصرفها والولاية، التي تتفرغ بدورها لمهام أخرى، وخاصة اذا ما علمنا أن الولاية هي المسؤولة المباشرة على التنمية الشاملة في المنطقة.(٢) الا أن الدائرة لم تلعب دورها في الكثير من الاحيان مما جعل السلطة في البلاد تولي بعض الاهتمامات لدور الدائرة في مشروع الاصلاح الولائي الجديد، خاصة بعد التطورات والتغييرات التي وقعت في الهياكل والمؤسسات الادارية المختلفة.

وباختصار ووفق توجيهات السلطة، فانه ينبغي على رؤساء الدوائر أن يسيروا وفق توجيهات الوالي، وضمن المهام المحددة في الشكل الآتي :

---

(١) - جعفر انس قاسم، المرجع السابق الذكر، ص ٥٨.

(2) - Extrait de l'intervention de Mr. le president de la République devant les chefs de daïra, revue de la vie des collectivités locale, N°1, 1978, P.27.

أ ـ مهمة تمثيل الدولة .

ب ـ وضع أعمال التعليمات الحكومية في مكانها المناسب.

جـ ـ تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي الولائي .

د ـ الاستفادة من توجيهات الهيئة التنفيذية للولاية في شتى المسائل المتعلقة بالحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدائرة .

هـ ـ التنسيق والسهر على البلديات والمؤسسات العامة والمشتركة للبلديات.(١)

وهذه المهام المشار اليها قد حاول قانون الولاية توضيحها بالصورة التي يراها صالحة وناجعة، ومهما تحددت هذه المهام فهناك مهام أساسية يقوم بها رئيس الدائرة وهي :

١ ـ على مستوى الخدمات الادارية والتقنية ، وكذلك الاجتماعية والثقافية للدولة في الدائرة، توجد لجنة مهمتها تحمل المسؤولية في هذه الخدمات، وأيضا الاتصال بكل المديريات الموجودة في الولاية، مع المجلس التنفيذي للولاية،حيث تعرض عليها كل المشكلات الموجودة في الدائرة.

٢ ـ على مستوى الخدمات الأمنية (حماية مدنية ـ أمانة الدائرة) التي تهتم بتحقيق الأمن العام للسكان .

٣ ـ على مستوى المؤسسات ، فرئيس الدائرة هو يراقب الشركات، المكاتب الوطنية للعمل، مصالح التموين والتوزيع.(٢)

---

(1) - Rôle et attribution de la daïra, revue de la vie des collectivités locales, OP.Cit, P.27.

(2) - Rôle et attribution de la daïra, ibid, P.28.

الى جانب هذا ، يقوم رئيس الدائرة بشرح النصوص الأساسية للحكومــة المتعلقة بالوظيف والخدمات الادارية والتقنية ، و يتدخل في عدة شوؤن فلاحية وعمرانية ومالية و ثقافية ، و يقوم أساسا بمهمة التنسيق بين البلديات في هــذا المجــال • مما يعطيه عدة أدوار من بينها الدور السياسي والأمني و حفـظ الأوامــر ، الى جانب الدور الاعلامي والتنشيط والرقابة ، ثم الدور الاداري والاقتصادي والمالي •

أما بشأن الهيكل التنظيمي للدائرة ــ و إن كان وكما سنرى في الدراسة الميدانية لاحدى الدوائر لا يوجد هيكلاً موحداً مطبقاً على جميع الدوائر ــ فهو يتكون من اللجنة التقنية للدائرة ، و من مجلس للدائرة (1)

إن اللجنة التقنية هي بمثابة مجلس تنفيذي مصغر يقوم بكافة الشــؤون العامة عدا الشؤون المتعلقة بالسلطات العسكرية والقضائية ، و للجنة ادارة عامة تضم عدة مصالح هي تحت توجيهات وتصرفات الكاتب العام للدائرة الذي بدوره يخضع لرئيس الدائرة • و هكذا تقوم اللجنة التقنية بالدور التنسيقي و التنشيطي في تحقيق مخطط التنمية على مستوى البلديات التابعة لها •

أما مجلس الدائرة الذي يرأسه رئيس الدائرة فيضم كافة السلطات السياسية والادارية و ذلك بقصد دراسة الشؤون الهامة المتعلقة بالدائرة و خلق روح نقدية للقرارات المتخذة • و اذا كانت اللجنة التقنية تجتمع مرة واحدة في الشهر فان المجلس يجتمع مرة واحدة في كل ثلاثة أشهر •

---

(1) - Chabane BENAKEZOUH, OP. Cit, P. 282 - 286.

اذا ، يلاحظ من كل ما سبق أن للدائرة دور كبير في تسهيـــل العمليات الادارية التي تقوم بها البلديات، الا أن دورها من الناحية العملية – وكما سنرى في وقت لاحق – غير الذي قلناه سابقا ، و ربما ذلك يعود الــى عدة عوامل وأسباب نذكر من بينها ما يلي :

أولاً – روح المركزية المضروبة على دور الدائرة في التنمية الشاملة من طرف الولاية، و هذا يعود لكونها مجرد قسم أو فرع اداري تابع ومساعد للولاية •
ثانيـاً – قلة المواد القانونية والتشريعية التي تنظم الدائرة(*)، أدى الـى تداخل الاختصاصات مع المجلس الشعبي لمدينة الجزائر •
ثالثاً – نوعية التركيبة البشرية المسندة لها مهمة و مسوءولية الدائرة نفسها ، التي تأتي عن طريق التعيين والاختيار بدلاً من الانتخاب الشعبـــي •

وفي كلا الحالات تقع المسوءولية الكبرى على المشرع الجزائري باعتبـــاره لم يتخلص بعد من النموذج القديم في شأن الدائرة وغيرها من جهة، وعلى وزارة الداخلية باعتبارها تتحمل مسوءولية المراقبة الصارمة على روءساء الدوائر، خاصة و أنه من الصعب على أية جهة كانت أن تحاسب روءساء الدوائر على الفســاد والاهمال الموجود بمصلحتهم، ما عدا هي التي تستطيع أن تعاقبهم اذا أخطأوا أو تبعدهم عن منصبهم نهائيـــا ، أو تجازيهم و تكافئهم ان أصلحوا و أفادوا من جـــهـــة أخـــرى •

(*) – أخيرا تم تحديد صلاحيات رئيس الدائرة في ٢٣ /٠١ /١٩٨٢ كمـــا هو مبين في الجريدة الرسمية العدد ٤ ،بتاريخ ، ١٩٨٢/٠١/٢٦ • (راجع ذلك في الملحق) •

البلديـــــة

١ - النظـام البـــلدي :

لا نريــد في هذه الدراسة أن نتعمــق في نظام الادارة المحلية المتمثلــة في البلدية، لأن هناك دراسات واسعة كتبت بشـــأن موضوع البلدية باللغتين العربية والفرنسية (*)، ومن عدة زوايا مختلفة خاصــة منها الزاوية القانونية • ولكن ، هذا لا يمنعنــا أبدا من دراسة الموضــوع من الزاوية الادارية وارتباطه بموضوع الاصلاح الاداري والبيروقراطية ، مركزيــن في ذلك عن التطورات والاصلاحات الهامة التي تمت في مجال البلديـــة • خاصة وأنه لم يعالج قط من هذه الزاوية •

وفي البداية سنعالج النقطة الأولى المتمثلة في النظـــام البلدي ، التي نتطرق فيها الى الخلفية السياسية والتاريخية الممهـــدة لميــلاد البلدية ومجالسها الشعبية ، مع الاشارة الى الجانب النظـــري العام للنظام المحلي ، حتى ندرك أبعاد الاصلاح الاداري المتعلـــق بالادارة المحليـــة •

لقد رأينا سابقا أن فكرة التنظيم البلدي في الجزائـــر ظهرت مع ظهور القانون الاداري الفرنسي بشكل قوي وواضح ، ولو أن هنـــاك تأثيرات عرفتها الادارة المحلية الجزائرية في عهد الادارة العثمانية مثـــل النظام القبلي وشيخها كما ذكرها قانون البلدية عام ١٩٦٧ ، ومن هنـــا كانـــت القبيلة تشبــه البلدية في عصرنا الراهن حيث يترأسها شيخ القبيلة يعرف باسم شيخ البلدية ، (١)

(*)- كنت سابقا أشرت الى مجموعة من الكتب والمراجع باللغة العربية التي تناولت موضوع الولاية وكذلك البلدية ، والآن هاهي الكتب والمراجع بالفرنسية " " " البلدية وهي =

- Abderrahmane Rimili, OP. Cit, P. 115 - 148
- Chabane BENAKEZOUH, OP. Cit, P. 180 - 188.

(١) - أرزقي ابرباش بن العربي ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٤٢ •

واذا كان التنظيم البلدي في فرنسا قد أنتقد انتقادا لاسما من ذويه ، فانه أيضا لم يسلم من انتقادات الادارة الجزائرية فور الاستقلال مباشرة ، لكونه لا يتماشى وبيئة المجتمع الجزائري .

ولكن ، رغم كل ذلك فان البلدية الجزائرية لم تسلم من التأثيرات المباشرة من النموذجين الفرنسي المركزي واليوغسلافي اللامركزي ، التي أصبحت بديهية من البديهيات التي لا تناقش . وفي هذا الصدد يقول الأستاذ أحمد محيو منتقدا النموذج الفرنسي : ((... وفي الحقيقة فان كل هذه الحلول (يقصد الاصلاحات البلدية) ليست الا مسكنات سخيفة للأزمة التي تعرفها البلدية الفرنسية . ان اصلاحا عميقا يؤدي الى قلب الحدود الجغرافية ، والنظام القانوني والمالي ، هو الذى يمكنه فقط أن يقدم حلا سليما)) (١). فماذا نقول نحن في الجزائر ؟؟

أما النموذج اليوغسلافي رغم أهميته في تجسيد مبدأ اللامركزية والديمقراطية عن طريق التسيير الذاتي ، الذي نادت به الجزائر في البداية ثم وقع التغاضي عنه وتم تعويضه بالمؤسسات الوطنية ، فهو أيضا يتطلب تهيئة الجو وتوفير الوسائل التي تساعد على تطبيقه . وفي هذا المجال يقول كذلك الأستاذ أحمد محيو : ((... لكن هذا النظام المعقد يتطلب ، لكي يعمل بشكل مقبول ، نظاما قانونيا متطورا وتطبيق حازم للشرعية وانضباط شديد كما يتطلب خاصة وعيا اشتراكيا ملتزما لدى المواطنين والقادة)).(٢)

واذا كانت البلدية الجزائرية تأثرت بهذه النماذج الدولية ، بسبب خروجها من حرب ضروس دامت أكثر من قرن وربع قرن دون حساب العهود المظلمة التي دامت ثلاثة قرون في العهد العثماني ، الا أنها حاولت فور الاستقلال أن تتخلص من هذه التبعية وتخرج بادارة محلية

---

(١) ـ أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٧١ .

(٢) ـ " " " " ، ص ١٧٢ .

تتماشى وعقلية الانسان الجزائري •

إن التنظيم البلدي الجزائري اذا كان قد تأثر تأثيرا مباشرا بالنماذج المذكورة وخاصة النموذج الفرنسي ، فهذا لا يعني أن المواثيق الثورية لم تتطرق لهذا الموضوع ، بل بالعكس فبرنامج طرابلس(١) الذي يعد أول وثيقة ايديولوجية لتوجيه البلاد ، حاول أن يكون معتدلا في توصياته قصد اعادة بناء البلاد ، الى جانب ادانته الثورية للقوى التي كانت تسعى للمحافظة على الاتفاقات المبرمة بين الجزائر ودول كبرى معروفة بتأثيراتها الكبرى في المجالات الثقافية والفنية • ومن هنا كان في تناوله لموضوع الجماعات المحلية نوع من الاختصار ،الا انه أكد على دور الفلاحين والعمال باعتبارهم القاعدة الشعبية للحركة،الى جانب موضوع الانتخابات في الجماعات المحلية •

وبعد سنوات قليلة من التجربة والخبرة ، جاء ميثاق الجزائر ليؤكد صراحة عن الدور الهام التي تلعبه البلدية في التنمية الوطنية الشاملة • وهكذا يؤكد صراحة : ((ان الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة اعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية تتطلب مراجعة ادارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد)) .وفي جهة أخرى يؤكد : ((ان سلطة الدولة هي من جهة انعكاس للارادة الشعبية المفصح عنها بواسطة الانتخابات)) •(٢)

كذلك يلاحظ من دستور ١٠/٩/١٩٦٣(٣) في مادته التاسعة ما مدى حرصه على الدور الذي تلعبه البلدية باعتبارها المجموعة

---

(١) ــ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، جبهة التحرير الوطني ، برنامج طرابلس (الجزائر: جبهة التحرير الوطني ، ١٩٦١)•

(٢) ــ ج•ج•د•ش ، جبهة التحرير الوطني ، ميثاق الجزائر (الجزائر، جبهة التحرير الوطني ، ١٩٦٤) ، ص ١١٢•

(٣) ــ ج•ج•د•ش، جبهة التحرير الوطني ، دستور الجزائر ، (الجزائر: جبهة التحرير الوطني ، ١٩٦٣) •

الاقليمية والادارية والاقتصادية والاجتماعية ، وتأكيده المستمر على ازالة ودحض مخلفات الاحتلال الفرنسي في مجال الادارة وهياكلها المختلفة .

إذًا ، انطلاقا من هذه الأرضية الايديولوجية الواضحة ، راح الكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني يفكر في اعداد مسودة لقانون البلدية في مطلع شهر حزيران ١٩٦٥ ، الا أن الأحداث السياسية حالت دون تحقيق هذا المطلب الجماهيري ، وتأخر الى غاية عام ١٩٦٧ .

أما لو عدنا الى الاجراءات الادارية بشأن التمهيد لميلاد النظام البلدي الجزائري ، فنجد ذلك الاصلاح البلدي المتضمن تقليص عدد البلديات من ١٥٣٦ بلدية الى ٦٧٦ بلدية حتى صدور قانون البلدية ،ثم ليرتفع العدد قليلا في عام ١٩٧٥ الى ٦٩١ بلدية ، وفي النهاية يصبح عدد البلديات ٧٠٤ بلدية . والسبب في التقليص الملحوظ يعود الى قلة الاطارات الوطنية الكفأة من جهة ، ولعدم فاعلية العددية البلدية حتى لدى الدول التي تملك الاطارات الكفأة (كفرنسا التي كانت تملك في نهاية الخمسينات ١٠٣٨ بلدية) من جهة أخرى . وهكذا كلما رأت السلطة توفير الامكانيات الماديةو البشرية أسرعت بزيادة عدد البلديات المتزايد حتى تطبق مبدأ الادارة المحلية أحسن تطبيق .

ثم هناك اجراءات ادارية أخرى تتعلق بدور البلديات في مساهمتها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي ، من بينها ذلك الاجراء الذي يتضمن انشاء لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي C.I.E.S التي حلت محل المجلس البلدي وفق الأمر الصادر في ١٩٦٢/٩/٦ . ثم تلاه المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي C.C.A.S.S. ،وهذا بهدف مشاركة البلدية في التسيير الذاتي طبق الأمر الصادر في ١٩٦٣/٣/٢٢ ،وكان له الفضل في اعداد مسودة الميثاق البلدي رغم مدته القصيرة . (١)

---

(١) ـ للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع :

- Chabane Benakezouh, OP.Cit, P. 188.

اذا ، بعد هذا العرض البسيط والمقتضب للنظام البلدي في الجزائر من الناحية التاريخية والسياسية ، نستنتج أن الارادة السياسية في مطلع الستينات كانت متوفرة لايجاد اصلاح بلدي يتماشى والاختيارات المحددة في المواثيق الثورية ، بالرغم من الظروف السياسية المكهربة والأوضاع الاجتماعية المتدهورة ، التي تركتها ادارة الاحتلال •

وهكذا ، اذا كنا لا نستطيع أن نحكم من الناحية الموضوعية والتطبيقية على الحكم المحلي فور الاستقلال بسبب المدة القصيرة ، فكل ما نقوله أن هذه المواثيق الثورية والاجراءات الادارية المحدودة بشأن النظام البلدي كانت بمثابة النبراس الذي أضاء الطريق للادارة المحلية في عام ١٩٦٧ ، أو على الأقل الأرضية الايديولوجية التي مهدت للقانون البلدي والولائي • تبقى اشكالية القانون نفسه سنطرحها بعد قليل ، لكن عندما نتعرض الى محتوى القانون ونقارنه بالتعديل الجديد الذي ظهر في عام ١٩٨١ •

ومنذ منتصف الستينات طرح من جديد موضوع الاصلاح القانوني للبلدية تحت شعار " من القاعدة الى القمة " وفعلا في أواخر عام ١٩٦٦ ظهر الميثاق البلدي كتمهيد للقانون البلدي الجديد الصادر في مطلع شهر جانفي ١٩٦٧ •

وأخيرا قبل أن ننهي النقطة الأولى والمتعلقة بموضوع النظام البلدي المعمول به في الادارة المحلية الجزائرية ، نتساءل الآن ما هو النظام المحلي أو الادارة المحلية بصفة عامة ؟؟

للاجابة على ذلك ، يجدر بنا أن ندرس الأسس التي تقوم عليها الادارة المحلية ، أي العناصر الأساسية التي تكوّن هذه الادارة المحلية • وهذه الأسس أو العناصر الأساسية للادارة المحلية هي الديمقراطية واللامركزية الادارية ، وما خارج عن ذلك فهو بعيد عن الادارة المحلية •

إن الديمقراطية كلمة مقترنة أساسا بالنظام المحلي ، بل يتعذر علينا فهم الادارة المحلية دون التطرق الى الديمقراطية ، فدراسة الديمقراطية هي بمثابة الجو الصالح لتربية القادة المحليين ، وكعامل مهم

في استمرار حياة هذا النظام أمر ضروري وحيوي حتى يمكن تحليل الادارة المحلية، فهي في أساسها ومضمونها وشكلها تقوم على الممارسة الفعلية للديمقراطية ، فالديمقراطية الحقيقية هي تلك التي تمحو كل ضغط أو تشدد في ابداء الرأي واختيار الممثلين في الأجهزة الادارية ، فهي - كما يرى علماء الانثربولوجيا - قد بدأت في الاطار المحلي لأن الانسان هو حيوان سياسي، في حاجة الى حاكم ومحكوم وفق ديمقراطية حقيقية ، خاصة في مجال اختيار المسؤولين في الجماعات المحلية . (١)

كما أن كلمة اللامركزية مقرونة بالحكم المحلي حيث نقصد بها أن يعهد بسلطة البت في اتخاذ القرارات الى هذه الهيئات المحلية، حتى تتمتع بالاستقلال والشخصية المعنوية المميزة لا عن السلطة المركزية ، والمقصود باللامركزية في هذا المجال هي اللامركزية الادارية التي هي ليست الا طريقة من طرق التنظيم الاداري داخل الدولة حيث تتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها في هذا المجال تحت رقابة واشراف السلطة المركزية . (٢) لكن شرط الا تكون رقابة متشددة ومركزية كما يجري في الكثير من الدول النامية .

ونشير بهذا الصدد الى أن الدولة الحديثة لا تأخذ بنظام واحد سواء كان نظام مركزيا أو لا مركزيا ، وانما تأخذ بكلا الأسلوبين معًا ، مع اختلاف درجتها حسب طبيعة الدولة ونظامها السياسي ، الا أن الدول الحديثة أصبحت تميل بصفة عامة الى الأخذ بالنظام المحلي، وهذا نتيجة أن الادارة المحلية تساعد الى حد بعيد في تحقيق المزيد من التنمية الشاملة على المستوى المحلي ، بعد أن عجزت السلطة المركزية على القيام بهذه المهام ، كما أنها تؤدي الى حد بعيد الى التخلص من الأمراض المكتبية واتخاذ القرارات السريعة وتطبيق سياسة الاعتماد على النفس.

لكن ، في مقابل هذه المزايا للادارة المحلية - وكما سنرى في دراستنا الميدانية - نجد أن هناك بعض المشكلات والعقبات التي تتخبط فيها الادارة المحلية ، ولعل من بينها روح المركزية المتشددة وعدم تطبيق

(١) - مصطفى الجندي ، المرجع [illegible] ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧١ ، ص ٨[illegible] .

(٢) - جعفر انس قاسم ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٨ .

الأسلوب الديمقراطي وأزمة المظاهر البيروقراطية التي تقف حجرة عثر في وجه كل مشروع يعود بالنفع الكثير على البلاد والعباد .

ولقد حاولت الكثير من الدول الخروج من هذه المشكلات الادارية ، فعمدت الى بعض الطرق والأساليب كطريقة الادماج ، والتعاون ، ثم التخطيط .

إن طريقة الادماج المقصود بها ادماج السلطة المحلية القاعدية لتوفير مقومات الادارة المحلية السليمة ، وامكانية ايجاد تناسب بين معدلات أداء الخدمات ونطاق اتساع السلطات المحلية . وهذه الفكرة ظهرت في القرن العشرين لما ازدهر العمران والاقتصاد ، رغم المعارضين ودعاة الديمقراطية للجماعات المحلية الصغيرة . مع العلم أن ادماج السلطات المحلية يأخذ عدة صور من بينها الادماج الجزئي والادماج الكلي .

في حين طريقة التعاون والتي نعني بها ايجاد أشكال وصور للتعاون بين السلطات المحلية لحل مشكلات المواطنين ، وهذا دون المساس بحرية الآخرين كتخويل الاختصاصات والسلطات الى جهاز يهدف للقضاء على هذه المشكلات ، ولقد اشتد التعاون بين الجماعات المحلية أكثر من السابق عندما تعقدت مختلف الأجهزة الادارية في الدولة الحديثة، وأصبحت المركزية لا تلبي حاجيات الجماعات المحلية ، وحل دور الدائرة باعطائها صلاحيات واسعة - كفيل للقيام بهذه المهمة الأساسية .

أما طريقة التخطيط ،فهي ذلك الاتجاه نحو احداث اقاليم تخطيطية فوق الولايات تضم عددا متجانسا ومتكاملا يهدف وضع خطة اقليمية تقوم بمسح كل الامكانيات البشرية والمادية ، وبعبارة أوضح أن المقصود بالتخطيط الاقليمي هو ذلك التخطيط الشامل لكل الأقاليم الموجودة في القطر كله ، من أجل تحقيق التنمية الشاملة.(١) علما بأن الكثير من الدول المتقدمة راحت تنشأ من رأقاليم واسعة خاصة لذلك .

---

(١) - صبحي محرم ، التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي ،القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٣ ،ص ١ - ٢ .

ولكل طريقة من هذه الطرق – وربما هناك طرق أخرى لازالت في طور التفكير – مزاياها وعيوبها ، لا حاجة لنا في الدخول في تفاصيلها المتشعبة التي يدركها جيدا رجال القانون ، الا أن هذا لا يمنعنا من القول بأن وجهة نظرنا تميل للطريقة الأخيرة ، باعتبارها تتماشى والاصلاح الاداري الشامل ، ولو أننا ندرك تمام الادراك أن هذا الحل الجذري للنظام المحلي اذا ما أسيء توجيهه في عملية التغيير انقلب ضد المبدأ الديمقراطي والاستقلال الذاتي للجماعات المحلية ،بسبب قلة الاطارات الكفأة والنزيهة .

هذه صورة عامة عن الادارة المحلية والنظام المحلي التي تهدف أساسا الى تطبيق اللامركزية والديمقراطية والاهتمام بالمشاركة الجماهيرية ، قصد تحقيق التنمية الشاملة والسريعة ، وتكيفها مع المشكلات التي تعترضها أثناء أعمالها .

والهدف من هذا العرض السريع للادارة المحلية بجوانبها النظرية العامة ، هو ادراك أبعاد الاصلاح القانوني للادارة المحلية الجزائرية في مطلع عام ١٩٦٧ ، ان كان يتماشى وهذه الأسس أم العكس. وهذا ما سنعرفه في الدراسة الآتية لقانون البلدية .

٢ ـ الاصـــلاح البلدي لـعــام ١٩٦٧ :

في البداية ما هي البلدية في النظام المحلي الجزائـــري؟ ثم مما تتشكل الهيئات المحلية ؟ وأخيرا ماذا عن قانون البلدية ذاتـــه؟ ؟

إن تعريف البلدية تعريفا تاما وشاملا يعتبر من الموضـوعات المعقدة ،لأن البلدية هي حقيقة متشعبة يصعب ضبط تنوعها واختلافهـا في جملة واحدة ، ومع هذا فالبلدية لا تخلو من المبدأين الأساسييـن وهما : ان البلدية في المعنى الجغرافي والمادي هي جزء من التـراب الوطني ،كما أنها الخلية الأساسية للشعب وللثورة . (١)

والبلدية ،كما نصت على ذلك المادتين الأولى والثانية مـن الأمر رقم ٦٧ ـ ٢٤ الصادر في ١٩٦٧/١/١٨ المتضمن القانون البلدي ،تعني بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافيـة الأساسية ، وتحدث البلدية بموجب قانون ، وهي كذلك الخلية الأساسية فـي تحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي ،أي تعتبر هي الهيئة الحيـة والخلية النشيطة التي تنعكس في أعماق حياة الشعب التي تتلاقى أطرافهـا في اطار الدولة والحزب الذيـن يمثلون ويعكسان في آن واحد تنظيمهمـا الأعلى واتجاهها السياسي ، فهي بمثابة قاعدة ثورية وقاعدة للدولة على حـد تعبير الرئيس الراحل هواري بومدين . (٢)

اذا ، ان البلدية هي وحدة أو هيئة ادارية لا مركزيـة اقليمية ـ محلية ـ في النظام الاداري الجزائري ،بل هي الجهاز أو الخليـة التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا واداريا ، اجتماعيا وثقافيا . (٣) هذا مـن الناحية القانونية النظرية ،أما من الناحية العملية والتطبيقية فسنعود اليهـا

(١) ـ أحداث ووثائق ، الجزائر، وزارة الأخبار الجزائرية ،العدد ٤ ، ١٩٦٦ ، ص ٢٤ .

(٢) ـ النظام البلدي في الجزائر،الجزائر: وزارة الأخبار الجزائرية ،عدد خاص، ١٩٦٦، ص٢٥ ـ ٢٧ .

(٣) ـ عمار عوابدي ، دروس في القانون الاداري ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٧٩ ، ص ١٩٤ .

في دراسة لاحقة من دراستنا الميدانية لأحدى البلديات التابعة لولاية الجزائر .

الآن بعدما عرفنا مدلول البلدية في النظام المحلي الجزائري ، نعود الى تشكيل وتكوين الهيئات المحلية ، حيث أن التنظيم الاداري البلدي يتكون من الأجهزة التالية :

المجلس الشعبي البلدي ، المجلس التنفيذي للبلدية ، الهيئات الاستشارية ، رئيس المجلس الشعبي البلدي .

وكما قلت سابقا انني سأتناول هذه الأجهزة الادارية المكونة للبلدية بشيء من الايجاز والاختصار لسببين رئيسيين هما : أولا ، لكون هناك دراسات قانونية مستفيضة بهذا الشأن . ثانيا ، لكوني مرتبط بموضوع الاصلاح القانوني من حيث محتواه وعلاقته بالاصلاح الاداري والتطورات التي عرفها ، كما يظهر في السؤال الثالث .

ان المجلس الشعبي البلدي يعتبر ذلك الجهاز المنتخب الذي يمثل بحق الادارة الرئيسية للبلدية ، ومن هنا فهو بمثابة الأسلوب الأمثل للادارة المحلية والتمثيل الشعبي . وهكذا ان البلدية هي بمثابة قسم أومركز يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي الذي يتكون من نواب منتخبين على مستوى البلدية ، كما نصت عليه المادة الثانية من الأمر المذكور . ونشير أن المشرع أخذ بمبدأ الانتخاب بدلا من أسلوب التعيين فيما يخص تشكيل المجلس الشعبي البلدي ، حتى يجسد الديمقراطية الفعلية وهذا باشراف وتوجيه الحزب الذي يقدم قائمة المرشحين للانتخابات . ويتراوح أعضائه بين ٩ الى ٧٩ عضو حسب الكثافة السكانية والمهام الملقاة على البلدية ، حيث مدة عضو يتهم أربعة سنوات .

بالاضافة الى ذلك ، هناك سير أعمال المجلس المتمثلة في عقد الاجتماعات الضرورية والالزامية ، اذ يعقد في كل عام أربعة دورات عادية واذا اقتضت الضرورة تعقد دورة استثنائية لدراسة شؤون البلدية ،

خاصة عندما ظهرت الثورة الزراعية . هذا الى جانب عقد المؤتمر السنوي الوطني للمجالس الشعبية البلدية ، المخصص لتبادل الاراء والافكار والتجارب لحل المعضلات والمشكلات التي تتخبط فيها البلديات، مع العلم أن القانون البلدي لم ينص على هذا الاجتماع الهام .

وللمجلس الشعبي البلدي عدة اختصاصات ووظائف في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية والسياحية والامنية وهلم جرا ... وبعبارة أدق ان الاصلاح البلدي يعرف منعرجا هاما وتطورا ملحوظا ، سمح للبلدية أن تشارك مشاركة فعالة في تحقيق التنمية الوطنية . وعن طريق هذه الاختصاصات الواسعة للبلدية يكون المشرع قد تخلص من بعض التأثيرات الخارجية التي كانت تتحكم في البلدية، وأقول تخلص من بعضها ، لأن في مقابل هذه الاصلاحات الهامة هناك ظواهر سلبية لازالت تتحكم في البلدية كالرقابة المتشددة من قبل سلطات الوصاية على المجلس الشعبي البلدي في شكليها المتعلقين بالوصاية على الاجهزة والوصاية على الاعمال . وكذلك الرقابة السياسية التي تمارس من طرف الحزب . ثم أيضا الاجراءات القانونية المعقدة بشأن منح البلدية الاستقلال المالي لتقوم بدورها أحسن قيام .

أما اذا انتقلنا الى المجلس التنفيذي البلدي ، فتنص المادة ١١٦ من قانون البلدية ، أنه ينتخب من بين أعضائه رئيسا ونائبي الرئيس أو أكثر من ذلك حيث تتكون منهم الهيئة التنفيذية البلدية، وينتخب هؤلاء الاعضاء بالاقتراع السري والاغلبية المطلقة . وفي مادة لاحقة تم ضبط نواب الرئيس وفقا للكثافة السكانية ، من ٢ الى ٨ أعضاء مقابل ٢٠٠٠٠ نسمة فأقل و ١٠٠٠٠٠ نسمة . في حين مدينة الجزائر فعدد نوابها يرتفعون الى ١٨ عضو مقابل ١٠٠٠٠٠+ نسمة .

وتوضع الهيئة التنفيذية البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويكون طرفا فيها نواب الرئيس الذين هم رؤساء اللجان ، وللمجلس الشعبي البلدي صلاحية التجديد تجاه المجلس التنفيذي

البلدي جزئيا أو كليا ،اذا كانت هناك خطورة في الأمر ، شرط أن يكون الحزب على علم بالموضوع ،حتى يكون القرار جماعي بين الجهات السياسية والادارية .

إن اختصاصات الهيئة التنفيذية فهي عديدة ومتداخلة، حيث أن هناك اختصاصات محلية ، واختصاصات متصلة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية. فالاختصاصات المحلية للهيئة التنفيذية أنها تقوم بالعمل على انعاش وتحريك وتنشيط وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي ،وكذلك القيام بتنصيب اللجان والاشراف على حسن سيرها وانتظامها باستمرار واطراد ، ثم تحضير ميزانية البلدية مع تطبيق قرارات وأعمال المجلس الشعبي البلدي . أما اختصاصاتها المتصلة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية كالقيام بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية في نطاق الحدود الادارية لبلديه ، وأيضا القيام باسم ولحساب الدولة بجميع مهام الاختصاصات والوظائف الخاصة المحددة في القانون ،وكذلك الاهتمام بمهام اختصاصات الحالة المدنية وسلطات الضبط الاداري (البوليس) وحفظ النظام العام ، الى جانب مهام الضبط القضائي في نطاق الحدود الادارية للبلدية وتحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي هو في نفس الوقت رئيس الهيئة التنفيذية . (١)

ولقد نتج عن هذا الازدواج الوظيفي لرئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية والدولة في آن واحد ،بعض المشكلات كعدم انتظام الرئاسة الدورية بين أعضائه ، واستفحال مشكلة الوصاية المتشددة التي ضربت على الجهاز التنفيذي البلدي سواء في طرد أعضائه من قبل المجلس أو في أعمال الجهاز التي تخضع لرقابة الوالي .

أما حول الهيئات الاستشارية للبلدية فكانت تحت توجيه واشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي قبل حله ، ثم هناك لجان دائمة ومؤقتة يشرف على تكوينها المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ،مهمتها

---

(١)- عمار عوابدي ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٨٧١ .... ٨٧٣ .

تنحصر في دراسة المشكلات والمسائل المتعلقة بالادارة العامة للبلدية وبالشؤون الاقتصادية والتخطيطية والاجتماعية والثقافية والمالية الخ.... ويجوز للنائب البلدي أن يتولى مهمة عضوية أكثر من لجنة ، ولكل لجنة رئيس معين من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو نائب بلدي ومن بين أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية . ونشير أن اللجان البلدية الدائمة أو المؤقتة لها حق استدعاء موظفي الدولة الذين يمارسون أعمالهم داخل البلدية ، وكذلك مواطني البلدية الذين يتمتعون بالخبرة والكفاءة ، في اجتماعاتها كأعضاء مستشارين . مما يفسر المشاركة الجماعية في اتخاذ القرار.

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فبحكم ازدواجية وظيفته باسم البلدية والدولة في آن واحد ، يعتبر هو صاحب الكلمة العليا في البلدية خاصة من الناحية العملية . وهكذا نرى سلطته تمتد للمجلسين الشعبي والتنفيذي ومختلف اللجان الدائمة والمؤقتة دون حدود .

وقبل أن نطوى الصفحة المتعلقة بموضوع التنظيم الهيكلي البلدي العام نشير الى بعض الاستثناءات الخاصة الواردة في القانون ، هي :

١ ـ نظام مدينة الجزائر في البداية حتى مطلع عام ١٩٧٧.
٢ ـ المراكز الصناعية .
٣ ـ تجمعات البلديات .
٤ ـ قرى الثورة الزراعية . (١)

نظرا لأهمية هذه النقطة الأولى في بحثنا ولأسباب منهجية فضلنا تركها في دراسة لاحقة في الفصل الموالي لهذا .

---

(١) ـ أحمد محيو ، المرجع السابق الذكر ، ص ٢١٠ .

أما حول النقطة الموالية والمتمثلة في المراكز الصناعية الكبرى فيبلغ عددها حاليا ثلاثة مراكز كلها متركزة في جنوب البلاد ، حاسي الرمل ، حاسي مسعود ، عين أميناس . حيث أنها ذات نظام اداري ومالي خاص بها حسب ما حدد ته المادة ١٨٣ من قانون البلدية ، وكذلك الأمر الصادر في ١٥/١٠/١٩٦٨ المتضمن نظامها القانوني والاداري والمالي . وهكذا فالمراكز الصناعية الكبرى الثلاث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الادارية عن البلدية والدائرة الموجودتين بالمركز ، الا أنها تخضع للوصاية المباشرة للوالي . والقائد الاداري للمركز الصناعي هو منتدب ومعين من طرف وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير العدل .

والشيء الذي يلفت للانتباه أن فكرة المراكز الصناعية الكبرى ليست من وحي المشرع الجزائري ، وانما هي من وحي المشرع الفرنسي منذ جوان ١٩٥٩ ، مما يدل أن النظام المحلي الجزائري حاليا لا يزال يخضع لبعض التأثيرات والمعطيات الخارجية التي لا تتماشى والادارة المحلية ، ولو أنه أخيرا بدأ يفكر في الغاء المناطق الصحراوية دون بديل يذكر .

أما حول موضوع تجمعات البلديات ، فهي تأخذ صورة التعاون والتنسيق بين بلديتين أو أكثر من أجل مواجهة المشكلات العويصة واستثمار الطاقات الوطنية . وبفضل هذا الأسلوب تعقد جمعيات عامة ومؤتمرات بلدية مشتركة تتمخض عليها اقامة تنظيم يعرف بنقابة البلديات . حيث هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية وتدار من قبل لجنة بلدية مشتركة ومنتخبة من المجالس الشعبية البلدية ، وتمتلك صندوق بلدي للتعاون بين البلديات الفقيرة والغنية ، تشرف عليه دائرة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

ونشير ، أن فكرة تجمعات البلديات - ولو أنها مفيدة في تحقيق المشاريع المشتركة - فهي أيضا لم تسلم من التأثيرات التي خلفتها التشريعات البلدية السابقة التي كانت موجودة منذ مدة طويلة .

وأخيرا ، هناك قرى الثورة الزراعية ،حيث أن هدف هذه الثورة هو انشاء ألف قرية اشتراكية ،مما يؤدي الى تغيير الريف الجزائري عما هو عليه اليوم . وبالتالي ، يطرح بدوره مشكلا تنظيميا وقانونيا أمام القانون البلدي .

والأسئلة المطروحة هنا بالحاح : هل يمكن اعتبار هذه القرى الاشتراكية بمثابة شُعب ادارية تابعة للبلديات كما كان في عهد الاحتلال البائد ؟ أم هو التفكير في ايجاد تنظيم اداري أصيل يتماشى والمحتوى الاجتماعي والاقتصادي والثقافي لهذه الثورة ؟

إن الاجابة على هذه الأسئلة الهامة ستبقى مطروحة أمام المشرع الجزائري والمصلح الاداري ، وستبقى أيضا معلقة ريثما يعاد النظر في الادارة الجزائرية بصفة عامة ، والادارة المحلية بصفة خاصة .

وفي ختام هذه الدراسة الوصفية والتحليلية لقانون البلدية، نعود الآن لطرح سؤالنا السابق من جديد ، ماذا عن قانون البلدية ذاته ؟ أي ماهي مزاياه وعيوبه ؟

يرى بعض الأساتذة أن النظام البلدي الجزائري يمتاز بمجموعة من المزايا الخاصة والمميزات الذاتية الخاصة به، أهمها ما يلي :

١ ــ أن البلدية هي وحدة أوجماعة أو هيئة ادارية لا مركزية اقليمية جغرافية وليست مؤسسة أو وحدة ادارية لا مركزية فنية أو موضوعية أو مصلحية .

٢ ـ أن نظام البلدية في النظام الاداري الجزائري هـــي صورة وحيدة وفريدة للامركزية الادارية المطلقة ، حيث أن جميـع أعضائها منتخبون ، كما أنها تعتمد على مواردهـا الذاتية في تلبية وتغطية نفقات حاجات سكانها •

٣ ـ تحوز وتملك البلدية في النظام الاداري الجزائري اختصاصات ووظائف سياسية وادارية واقتصادية واجتماعية وثقافية واسعة جدًا بالقياس الى نظام البلديات في النظم الاداريـــة المقارنـــة •

٤ ـ أن نظام الوصاية السياسية والادارية على البلديـــة دقيـــق ومحكم وشديد • (١)

يـلاحظ من خلال هذه المميزات والمزايا الخاصة بالنظـام البلدي ، أن البلدية في النظام المحلي الجزائري هي صورة حية للتطبيـق السليم والفعال لمبدأ ديمقراطية الادارة العامة ولمفهوم الديمقراطية الاشتراكية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية • اذا كان هذا الوصف فيـــه جانب من الصحة والحقيقة للنظام المحلي الجزائري ، فاننا نرى ـ ونكـــون بذلك قد دخلنا في موضوع العيوب ـ أن النظام البلدي ليس هو الوحيد والفريد للامركزية الادارية المطلقة ، أو على الاقل لا يزال في طور تحقيـــق جزء صغير من اللامركزية الادارية المطلقة •

ان الفكرة الرئيسية التي تطرح بصدد قانون البلديـــــة ـ كما طرحت بشأن قانون الولاية ـ باعتبارهما يشكلان القاعدة الأساسيـــة للادارة المحلية ، هي أن المشرع الجزائري لم يأخذ بعين الاعتبار الاصلاح الذي يتماشى ووضع البلديات في الظروف المستجدة ، وانما اعتمد علـــى

(١) ـ عمار عوابدي ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٨٦١ ••• ٨٦٣ •

القوانين والتشريعات السابقة التي أصبحت مألوفة ومعروفة وهي مستمدة من النموذج الفرنسي واليوغسلافي .

وعندما نقول أن هناك تقليدًا ونصوصًا مستمدة من قوانين أخرى ، فاننا نقصد بذلك النقاط الآتية :

١ - ان الأحكام الاستثنائية التي نص عليها قانون البلدية ١٩٦٧ ، والمشار اليه آنفا ، معظمها مستمدة من النموذج السابق ، كالنظام الخاص لمدينة الجزائر ، وانشاء المراكز الصناعية الكبرى ، الى جانب أسلوب تجمعات البلديات . علما بأن هذه الأحكام الاستثنائية كانت وراء العديد من المشكلات الادارية التي تعاني منها البلدية ، وسنرى ذلك بشكل واضح في النظام الخاص لمدينة الجزائر . هذا الى جانب المركزية والوصاية المتشددة حول المجالس الشعبية المنتخبة ، سواء عن طريق البلدية أو عن طريق الولاية والوزارة المعنية .

٢ - كذلك يلاحظ أن المشرع الجزائري حينما راح يستفيد من التجربة اليوغسلافية في مجال تنظيم البلدية التي تقوم على مبدأ التسيير الذاتي والديمقراطية التمثيلية وسلطة العاملين (١) ، لم يأخذ في الحسبان الخلفية الذهنية للانسان الجزائري ومدى توفير الامكانيات والوسائل البشرية والمادية لتطبيق مبدأ الادارة المحلية . أي أنه أهمل عامل الجو والأرضية الصحيحة لتطبيق التنظيم البلدي الشعبي ، وكأن عامل البيئة الاجتماعية لا دور له أو مجرد عامل ثانوي .

---

(١) - صلاح الدين مرسي ، مشاركة العاملين في ادارة المؤسسات العامة الاقتصادية ، معهد العلوم السياسية والاعلامية ، جامعة الجزائر ، ١٩٧٧ . ص ٨١ ... ٩٥ .

٣ ـ انطلاقا من هذين النموذجين المختلفين اختلافا جوهريا ، تولدت ادارة محلية خليطة تخضع لمد وجزر كل منهما • ولو أن النموذج الفرنسي أشد تأثيرا على الادارة المحلية بحكم العوامل التاريخية والثقافية •

وعلى ضوء هذه الملاحظات يمكننا أن نتصور أسباب الاختلال الوظيفي لهذه الأجهزة الادارية المحلية ، الذي أدى الى البون الواسع بين التخطيط النظري والتطبيق العملي الذي لا يتلاءم والواقع المعاش • ففي البداية كان رئيس الدولة الراحل متفائلا حيث أعرب عن ثقته في الادارة المحلية ، وقال بهذا الصدد : ((ان التشريع الذي لا تزال الثورة بصدد عملية وضعه ، وكذلك المراسيم التي بادرت الى اصدارها منذ سنوات عديدة ، ربما تكون في الوقت الحاضر في ما وراء متناول القدرة البشرية في هذا البلد • ان الميثاق البلدي ، والقانون البلدي ، وميثاق الولاية ، والقانون الخاص بالتسيير الذاتي ، والميثاق والقوانين المتعلقة بالمشاريع الاشتراكية هي ، في الواقع ، أقوى في جوهرها وفي مفاهيمها ••• ولكننا نريد لهذه القوانين أن تكون قوانين المستقبل ••• لخلق انسان جديد في الجزائر)) • ثم وبعد ثلاثة سنوات من تطبيق تلك القوانين أدرك الهوة والفجوة السحيقة بين هذا التصور والواقع فقال : ((على الصعيد الانساني لم تبلغ الكومونة (البلدية) هدفها ولم تعط نتائج طيبة بشكل عام ••• لقد أخفق رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية الذين أنتخبهم الشعب في انجاز واجباتهم وأهملو شؤون الشعب ليعنو بشؤونهم الخاصة)) (١)

إذا ، إن التشريعات والقوانين التي عرفتها البلاد بالرغم من تأكيدها على الادارة المحلية وتطبيق مبدأ الديمقراطية الاشتراكية بأبعادها المختلفة ، فلا زالت مع الأسف الشديد لم تصل للاصلاح الاداري الأمثل • واذا كان هذا الأمر في مطلع السبعينات فانه ليس من المستبعد أن يكون قد استفحل اليوم أكثر من أي وقت آخر ، وخاصة

---

(١) ـ خطب الرئيس هواري بومدين ، ٢٩/٦/١٩٧٤ ، الجزء

بعد الممارسة الطويلة وحصول تغيرات عديدة في البنية الاجتماعية والبنية التعليمية في الجزائر .

وهكذا ، ان الاجابة التي تبدو لنا صحيحة حول سؤالنا المطروح والمتمثل في مزايا وعيوب القانون البلدي ، لا تكمن في مناقشة النقائص والهفوات التي تقع في صياغة مواد القانون - كما يرى تقنوقراطي القانون - بقدر ما تتركز على فهم الخلفية التاريخيةالسياسية التي تتحكم في سن القوانين واصدار التشريعات ، وبعبارة أدق اذا كانت الدراسات القانونية تمهد لنا الطريق لاكتشاف الهفوات والنقائص التي تقف حجرة عثر في وجه اللامركزية والديمقراطية الشعبية ، وهي مفيدة لا شك ، فانها تبقى ناقصة اذا لم تبحث عن الخلفيات السياسية والتاريخية التي تتحكم في القانون وفق المصالح الاقتصادية والاجتماعية لفئات معينة ، ووسيلة البحث في ذلك هي الاستفادة القصوى من الدراسات الادارية والاجتماعية والاقتصادية المختصة . وهكذا نكون قد اقتربنا من جوهر الاصلاح الاداري الشامل .

والنتيجة المستخلصة من هذا العرض الوجيز - والذي سنتبعه في النهاية بالتعرض للتعديل البسيط لقانون البلدية عام ١٩٨١ - هو أن المحتوى الاجتماعي لاصلاح القانون البلدي لم يأخذ طريقه السليم في التطبيق بعد ، وهذا راجع الى اختيار الرجال وعدم دقة القوانين التي تعاقب كل من أخطأ في حق الشعب وأساء القيام بواجباته الملقاة على عاتقه .

ان هذه الحقائق تبين لنا مدى عجز القانون في أن يصبح اداة مدعمة للتنمية الشاملة . وصدق جان لوك حين قال قولته المشهورة : ((عندما ينتهي القانون يبدأ الطغيان)) . بل والاخطر في ذلك حينما نرى الفرد المسؤول يتصرف بطريقة عشوائية ولا يبالي بالقانون والناس لا تحرك ساكنا ، فذلك يتسبب في تدهور الأوضاع والقضاء على معنويات العناصر الخيرة في المجتمع ، وبالتالي يفقد الاصلاح معناه الحقيقي .

٣ - الاصلاح الجديد للنظام البلدي لعام ١٩٨١ :

إذا كانت مرحلة نهاية الستينات قد عرفت ميلاد قانوني البلدية ثم الولاية بفارغ زمني له اعتباره في مجال الاصلاحات الادارية ،فقد حاول المجلس الشعبي الوطني في هذه المرة أن يناقش قانون الولاية أولا - كما رأينا سابقا - ثم قانون البلدية في زمن موحد حتى يجد الصيغة الملائمة والتنسيق المحكم بين الجماعات المحلية • ترى ماهو الشيء الجديد في قانون البلدية المعدل في عام ١٩٨١ ؟

إن الاجابة على هذا السؤال الهام تجرنا بدورها الى التطرق ولو بايجاز لموضوع المقارنة بين الأصل المتمثل في القانون البلدي القديم وبين الفرع المتمثل في تعديله وتتميمه حتى نتفهم محتوى الاصلاح• وفي البداية نشير أن ميثاق وقانون البلدية جاءا نتيجة جهود مشتركة ودراسات واسعة - اذا ما قورنت بقانون الولاية - منذ الاستقلال السياسي للبلاد حتى ميلاد القانون البلدي • ولذا نلاحظ أن المشرع حاول أن يعطي مفهوما أصيلا للبلدية الجزائرية دون تأثيرها بالنموذجين الفرنسي واليوغسلافي ، ولو أن نتائج هذه المحاولة كانت محدودة •

وهكذا ، ومن خلال الاطار القانوني العام لقانون البلدية نجده يتضمن أضعاف مواد قانون الولاية بحوالي ٢٨٧ مادة ، في حين كان القانون البلدي المعدل في مطلع الثمانينات يضم أربعة مواد رئيسية من بينها مادة تنص على شرعية القانون في الجريدة الرسمية• أما المادة الأولى تضمنت تعديل ١١٨ مادة من المواد القديمة أي ما يعادل نصف مجموع مواد القانون البلدي تقريبا • في حين اكتفت المادة الثانية باستبدال عبارة " نقابة البلديات " الواردة في قانون ١٩٦٧ بعبارة " مؤسسة بلدية مشتركة " لاعتبارات نراها سياسية ، وهذا لكونها بدأت تتدخل في شؤون صلاحيات البلدية واختصاصاتها • وأخيرا ضمت المادة الثالثة

الغاء ٦٣ مادة مع ابطال أمرين : الأول ،[١] يتعلق بالغاء المركزية المضروبة على مداولات المجلس البلدي ، حيث يسمح لهذا الأخير أن يبت في شرعيتها في ظرف شهر اذا لم يرد الوالي على ذلك • والأمر الثاني ،[٢] يتعلق بتقليص سن الناخبين من ١٩ سنة الى ١٨ سنة ، الى جانب الغاء القانون رقم ٧٩ ــ ٠٥ الصادر في ١٩٧٩/١/٢٣ المعدل للأمر رقم ٦٧ ــ ٢٤ المتعلق بقانون البلدية والمتضمن مدة عضوية الناخبين من ٤ سنوات الى ٥ سنوات •

بعد أن عرفنا الخريطة الكمية والعددية لهذا الاصلاح القانوني البلدي ، نعود الآن الى أهم الملاحظات الواردة فيه والمتمثلة في القانون رقم ٨١ ــ ٠٩ الصادر في ٤ يوليو ١٩٨١ المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لعام ١٩٦٧،[٣] ، وهي كالآتي :

١ ــ لقد حاول المشرع الجزائري أن يضبط بعض الاجراءات القانونية المتعلقة بالكتاب الأول لتنظيم البلدية سواء من حيث التنظيم الاقليمي لها ، أو من حيث النظام الانتخابي ، دون أن ننسى الباب الثالث المتمثل في أجهزة البلدية • فهناك ملاحظات جديرة بالاهتمام وأخرى غير ذلك ، وهي :

---

(١) ــ الأمر رقم ٦٨ ــ ٥٣٢ المؤرخ في ٢٤ /٩/ ١٩٦٨ •
(٢) ــ " " ٧٦ ــ ٤٢ " " " ١٤ /٥/ ١٩٧٩ •
(٣) ــ ج •ج •د •ش ، وزارة الداخلية ، القانون رقم ٨١ ــ ٠٩ المؤرخ في ٤ يوليو ١٩٨١ ،يتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لعام ١٩٦٧ . (الجريدة الرسمية ،عدد ٢٧ ،الصادرة بتاريخ ٧ يوليو ١٩٨١) ص ١ •

أ ـ يلاحظ الدارس منذ الوهلة الأولى ومن خلال احصاء المواد في الكتاب الأول أن حوالي أكثر من النصف التي وقع عليها التعديل أو التكرار أو الالغاء دون مس بجوهر المشكلات المتعلقة بالتنظيم الاقليمي وأجهزة البلدية (وخاصة موضوع النظام الانتخابي) .

ب ـ ففي الكتاب الأول من الباب الأول المتمثل في التنظيم الاقليمي ، يلاحظ أن المشرع ابتعد عن تعديل المادة الأولى من قانون البلدية التي مصدرها النموذج اليوغسلافي . مع العلم أن البلدية اذا كانت هي الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية في النموذجين اليوغسلافي والجزائري ، فانها تحتاج الى نوع من الاستقلال سواء في الديمقراطية المباشرة للناخبين أو في الاستقلال المالي ، وهذا اذا كان متوفر في البلدية اليوغسلافية فلم يتوفر بعد في النظام المحلي الجزائري لأكثر من سبب .

ج ـ كذلك هناك ملاحظة بشأن الحدود الاقليمية أنها أصبحت تنظم بقانون وليس بمرسوم فقط ، كما أن المنازعات بين البلديات أصبحت تخضع للوزير المختص دون الوالي لأهمية الموضوع .

د ـ نقل كافة المواد التي تنظم النظام الانتخابي الى قانون مستقل وخاص بالانتخابات والمنتخبين .

هـ - أما حول الباب الثالث المتعلق بأجهزة البلديـــة فحاول المشرع أن يعمم موضوع الاستشارة والمشاركـــة الشعبية من طرف المواطنين الأكفاء (م ٩٣ مكرر ١، ٢، ٤، م ٩٨) وان كانت الفكرة غير جديدة في القانـــون البلدي .

و - كذلك يلاحظ أن المشرع حاول أن يحدد عدد النـــواب وفق الكثافة السكانية وعن طريق مقياس موحد لجميــــع الولايات دون ولاية الجزائر ، التي كانت تستحوذ علـــى ١٨ نائبا للرئيس ، حيث أن هذا المقياس ينـــص أن ارتفاع عدد نواب الرئيس يخضع بمعدل واحد لكـــل جزء اضافي قدره ٦٠٠٠٠ نسمة ، علما بأن العـــدد العام محصـــورا بين ٢ و ٨ أعضاء لأقل من ٢٠٠٠٠ وحتى ١٦٠٠٠٠ نسمة كحد أعلى .

ز - العناية بأعضاء أعوان الدولة والجماعات المحليـــة والمؤسسات والهيئات العمومية الأعضاء في المجلس التنفيذي وذلك عن طريق الاعتراف بحقهم في الانتداب .

٢ - أما حول الكتاب الثاني في القانون البلدي والمتعلق باختصاصات البلدية ، فيمكن تسجيل الملاحظات الآتيـــة حولـــه :

أ - ان الملاحظة العامة بشأن هذا الكتاب الثاني مـــن القانون البلدي أن حوالي ٨٠ ٪ مسها التغيير بشكـــل أو آخـــر .

ب - يلاحظ أن المواد المتعلقة بشأن الاختصاصات للبلدية، كلها تؤكد وتحث على دور البلدية في المخطط الوطني للتنمية، لكنها لم تكن في مستوى التغيير الجذري الذي يؤهلها ويسمح لها أن تتصرف مستقلة دون قيود من طرف الأجهزة الادارية الوصية عليها .

جـ - تجنبا للاتكال والهروب من المسؤوليات حاول القانون أن يحدد خطة مضبوطة في كافة الميادين التي تقوم بها البلدية ، تاركا المشاريع الكبرى للولاية ثم للوزارة وهلم جرا ... كل حسب اختصاصه، وستصدر قريبا مراسيم تنظم ذلك كما أكدت عليها المادة ١٨٣من القانون البلدي المعدل .

د - ضبط ممارسة وظيفة الرقابة للمجلس الشعبي البلدي، عدا تلك التي لها علاقة بالسلطات السياسية والأمنية والقضائية والتربوية ، وذلك عن طريق لجنة مؤقتة في هذا الشأن ، حتى تنضبط الأمور ويطبق القانون .

هـ - التأكيد من جديد على صلاحيات ومهام رئيس المجلس الشعبي البلدي .

٣ - أما حول الكتاب الثالث المتعلق بمالية البلدية ، فيمكن تسجيل الملاحظة الآتية : أن المشرع لم يعدل أية مادة واكتفى فقط ببعض التعديلات الشكلية للمواد ، وهذا ما يفسر لنا مدى الحصار المضروب على الاستقلال المالي للبلدية،علما بأن المال هو عصب الحياة كما يقولون .

وأخيراً ، في الباب الرابع المتعلق بالأحكام الملحقة ، حاول المشرع أن يلغي تلك المادة التي تنظم المناطق الصحراوية باعتبارها حالة خاصة عن نظام البلديات دون أن يبين بوضوح البديل لذلك ، واكتفى فقط بأنه سيحدد صلاحيات البلديات واختصاصاتها بموجب مرسوم بالنسبة لكل قطاع نشاط • ولغاية نهاية عام ١٩٨١ — الذى أنهينا فيه هذه الدراسة المتواضعة — لسنا ندري ما هو الشيء الجديد الذي وقع في هذه المراسيم •

بعد هذا العرض البسيط للتعديل الجديد للقانون البلدي، يلاحظ أن دور البلدية من حيث الاختصاصات يزداد بازدياد الاهتمام بشتى برامج التنمية الوطنية ، حيث أن المجالس الشعبية أصبحت تتدخل في كافة الميادين التي تنعش المنطقة وتدفع بها الى الأمام ، مما أدى الى صعوبة تعداد جميع الوظائف التي بها • (١)

وكما ، يلاحظ أن التعديل البلدي الجديد لم يتطرق لبعض المواضيع الأساسية التي تعطي دفعا قويا للبلدية كموضوع الاستقلال المالي ، والتمثيل الديمقراطي المباشر ، الى جانب موضوع النظام الانتخابي الذي لا يزال تتحكم فيه بعض المعطيات بالرغم من وجود قانون الانتخاب والمنتخبين الأخير •

إذا ، في مقابل هذه الصلاحيات المتزايدة للبلدية، نجد البلدية لا زالت تعاني من كابوس المركزية والمظاهر السلبية للبيروقراطية• ولعل هذا الاختلال الوظيفي للبلدية سببه بعض التأثيرات الخارجية من جهة، والتزمت بفكرة أنظمة الدولة الموحدة كلما تطرقنا للاستقلال المالي والديمقراطية المباشرة للبلدية من جهة أخرى •

---

(١) — عمار بوحوش ، تطور النظريات والأنظمة السياسية ، الجزائر ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٧ ، ص ٣٤٥ — ٣٤٦ •

نتيجـــــــة :

إن النتيجة الهامة التي نستخلصها من هذه الدراســة الوصفية والتحليلية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ، أن معظم الاصلاحات التي وقعت عبر مراحل التاريخ كانت مجرد اصلاحات جزئية تنقصهـــا النظرة الشمولية والاصيلــة. ممـا أدت في النهاية بالمشرع الجزائري والمصلح الاداري أن يخلطا بين النموذج الفرنسي الذى كان يصلح لزمن معين والنموذج اليوغسلافـي الذي وضع ليخدم أوضاعا يوغسلافية تختلف عن أوضاع الجزائـر، سواء من الناحية الجوهرية أو الشكلية ، وكلاهما لم يخفف من المركزية المتشددة التي لا زالت مغروسة في قوانين الادارة الجزائرية .

وهكذا ، وقع الاختلال الوظيفي بين التصور المأخـــوذ من تجارب أخرى ويبدو مثاليا ، وبين التطبيق ، وخاصة بعد منتصف الستينات حيث ألغيت وزارة الوظيفة العمومية والاصلاح الاداري دون مبرر يذكر ،ولـم يتقرر اعادة وظيفتها ككتابة للدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري إلا فـي مطلع ١٩٨٢ .

وقد ترتب عن قلة الاهتمام بالاصلاح الاداري الجــذري الى طغيان الروتين على الادارة الجزائرية ومعاناتها بلا تحقيق ما تصبـــو اليه الجماهير الكادحة والمحرومة من حل مشكلاتها الاجتماعية مما يجعلنـا أن نفكر من جديد في اعادة النظر في الكثير من التشريعات والقوانيـــن والأنظمة الموروثــة وفــق استراتيجية الاصلاح الاداري الشامل والأصيـــل ، اذا أردنا أن نخدم الجماهير الكادحة وندفع بعجلة التنمية والتقـــدم والازدهار الى الأمام بدلا الى الوراء، حتى تلتحق بلادنا بالركب الحضاري والثقافـــي وهذا ليس ببعيد عن شعب أثبت المعجزات في عدة ميادين . وعلـــى كتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري التي برزت الى الوجود في يناير ١٩٨٢ أن تعيد النظر في القوانين البالية وتنجح في الامتحان الصعب الذي يواجهها في قادم الأيام .

((... ليس عيباً أن نعترف بأخطائنا

لكن العيب أن نسكت عليها)) .

الأخ الشاذلي بن جديد .

الفصل الرابع : دراسة ميدانية للأجهزة الادارية على المستوى المركزي والمحلي بالجمهورية الجزائرية .

بعد ما عرفنا في الفصل السابق أهم الجوانب القانونية والنظرية المتعلقة بوزارة الداخلية كجهاز مركزي وكذلك المتعلقة بالجماعات المحلية المرتبطة بهذا الجهاز، من زاوية الاصلاح الاداري تجاه ظاهرة البيروقراطية . نحاول الآن في هذا الفصل الميداني أن نتعمق قليلا في احدى العينات التابعة لوزارة الداخلية وهي مديرية التكوين والاصلاح الاداري، مركزين في ذلك على مديرية الاصلاح الاداري باعتبارها من صميم بحثنا . كما ستشمل هذه الدراسة الميدانية كل من ولاية الجزائر والمجلس الشعبي لمدينة الجزائر مع اختيار دائرة وبلدية سيدي محمّد ، حتى نتعرف على الخلل وعدم التنسيق بين هذه الأجهزة قصد تحقيق ادارة شعبية محورها تلبية حاجيات المواطنين والدفع بعجلة التنمية الوطنية الى الأمام .

ولا شك أن أهمية هذه الدراسة الميدانية تكمن في طرق التنسيق بين هذه الأجهزة المكملة لبعضها البعض وكذلك جوانب الضعف التي تشهدها هذه الأجهزة الادارية ، بسبب الهوّة بين التصور والتنفيذ ، بين القانون والتطبيق . ومما زاد في أهميتها أنها تعبر عن الواقع المعاش وهذا بفضل الاخوة المسؤولين الذين تكرموا علينا بتخصيص لقاءات عامة بهذا الشأن .

دراسة ميدانية لمديرية التكوين والاصلاح الاداري بوزارة الداخلية.

كنا قد عرفنا في الفصل السابق التطور التاريخي للاصلاح الاداري ابتداء من انشاء وزارة الاصلاح الاداري والوظيف العمومي في عام ١٩٦٤ الى غاية اصلاح ١٠/٠٦/١٩٧٨، وهي الاصلاحات التي نتج عنها تدعيم المديرية العامة للتكوين والاصلاح الاداري.

والآن سنحاول — من خلال معطيات الواقع — أن نتعرف على الهيكل التنظيمي لمديرية الاصلاح الاداري سواء من حيث عدد المكاتب التي تشتغل، أو من حيث موظفي هذه المديرية. أي التعرف عليها من الداخل. ثم بعد هذا نتعرف على أهم النشاطات والوظائف التي تقوم بها، واخترنا في ذلك برنامجها العام لسنة ١٩٨٠ (١) لكونه يشمل عدة نقاط ذات أمد بعيد تدخل ضمن البرامج العامة القادمة، ومن بينها البرنامج العام لسنة ١٩٨١. ونشير أننا سنقف عند كل نقطة تثير النقاش وابداء الرأي فيها. كذلك سنتطرق الى المشكلات الموضوعية التي تعانيها المديرية المذكورة للقيام بمهمة الاصلاح الاداري، مع تقديم بعض الاجراءات العملية للتخفيف منها.

مديرية الاصلاح الاداري:

انها تتكون من ثلاث مديريات فرعية هي: التنظيم والأساليب، الهياكل الادارية، البحث الاداري. وكل مديرية فرعية تنقسم بدورها الى مجموعة المكاتب التي تحدد اختصاصاتها.

فالمديرية الفرعية للتنظيم والأساليب تضم مكتبين هما: مكتب عقلنة العمل في الادارات المركزية والهيئات العمومية المكلفة بترقية التنظيم وتحسين العمل داخل المصالح المركزية للدولة والهيئات العمومية. ومكتب عقلنة العمل في الادارات المحلية المكلفة بترقية فنيات التنظيم وتحسين العمل داخل المصالح المحلية للدولة. أي أن المكتبين لهما مهمة كبيرة في خلق التنظيم العقلاني والأساليب العلمية بين كافة الادارات المركزية والهيئات العمومية والادارات المحلية.

(1)- Bilan de la Direction de la Réforme Administrative pour l'année1980.

في حين نجد المديرية الفرعية للهياكل الادارية تضم بدورها ثلاثة مكاتب : أولا ، مكتب هياكل الادارات المركزية المكلّفة بتحديد الشروط العامة لتنظيم هياكل الادارات المركزية و السهر على تطبيقها • ثانيا ، مكتب هياكل المؤسسات الاشتراكية المكلفة بتحديد الشروط العامة لتنظيم هياكل المؤسسات الاشتراكية في اطار مبادئ التسيير الاشتراكي • ثالثا ، مكتب هياكل الادارات المحلية الذى يقوم بنفس المهمة التي يقوم بها المكتب الأول لكن على المستوى المحلّي •

و أخيرا ، هناك المديرية الفرعية للبحث الاداري التي تتكون بدورها من ثلاثة مكاتب : فهناك مكتب البحث الوثائقي المكلف بجمع واستغلال الوثائق الضرورية لنشاطات البحث • وكذلك مكتب برامج الدراسات و البحوث المكلف بتوجيه وتحديد مديريات البحث الاداري ، و الشروع في كل دراسة أو بحث قابل لدعم عمليات الاصلاح • و أخيرا مكتب التنشيط و النشر المكلف باعداد و طبع و توزيع كل ما نشر و متعلق بنشاطات المصالح • (راجع الشكل رقم : ١ ج) .

و هكذا ، و من خلال هذه الوظائف والاختصاصات للمكاتب، يلاحظ الدارس أنها اختصاصات واسعة و تضم أهم الموضوعات الرئيسية في الادارات الحديثة من عقلنة في التنظيم و طرق الأساليب ، والهيكلة الادارية لمختلف الادارات المركزية و اللامركزية ، الى جانب الاهتمام بالبحث الاداري •

أما إذا انتقلنا الى الهيكل البشري أو التركيبة البشرية التي تقوم بهذه المهام فهي لا تتجاوز ٢٤ موظفا من أعلى قمة الهيراركية للادارة والمتمثلة في المدير العام الى أدناها و المتمثلة في البوابين ،علما بأن عدد الاطارات المتواجدة بها والحاملين لشهادة الليسانس لا يتجاوزون ٧ إطارات مجازين في الحقوق أو العلوم السياسية أو المدرسة الوطنية للادارة • و هذا مما يجعلنا نحكم مسبقا أن هذه المجموعة من الاطارات المحدودة لا يمكن أن تقوم بهذه المهام التي تحتاج الى جيش من الاطارات والأساتذة الأكفاء•

و المشكل في الحقيقة يكمن ليس في قلة العدد فقط و لكن في كثرة المهام و قلة الامكانيات الموضوعة أمام هذه الاطارات لتحقيق الأهداف المرسومة • لكن ، بالرغم من كل ذلك لا يمكننا أن نتغافل عن بعض الاجراءات العملية والاصلاحات الادارية التي قامت بها المديرية كما سنرى من برنامجها العام في مطلع الثمانينات•

ان مديرية الاصلاح الاداري قد اتخذت عدة اجراءات خلال عام ١٩٨٠، على مختلف المستويات والمديريات الفرعية التابعة لها قصد ايجاد ادارة منسجمة و معبرة عن طموحات الجماهير الكادحة. و نظرا لكون الموضوعات متشعبة بهذا الشأن إلتجأنا الى تقسيم هذه الاجراءات وفق كل مديرية فرعية.

ان نشاط المديرية الفرعية للتنظيم والأساليب خلال عام ١٩٨٠ اشتمل على عدة اجراءات وعمليات تتمحور حول أربعة نقاط رئيسية و هي :

١ ـ مقاومة البيروقراطية.

٢ ـ احداث هيئة مختصة بالتنظيم و الأساليب على مستوى الجماعات المحلية.

٣ ـ دراسة حول تعميم استعمال اللغة الوطنية في الادارة الجزائرية.

٤ ـ دراسة نصوص قانونية. (١)

و حول المحور الأول المتمثل في مقاومة البيروقراطية (٢) لجأت المديرية الى وضع برنامج عام يتضمن ثلاثة مراحل تخضع للمدى القريب والمتوسط و البعيد. ففي المرحلة الأولى، تضمن البرنامج تبسيط الاجراءات الادارية المتعلقة باستعمال صلاحية الوثائق الادارية و تعديلها، خاصة منها المتداولة لدى المواطن. و هي فكرة جديرة بالاهتمام لكونها تختصر الوقت و تفيد الجميع. بينما المرحلة الثانية، تمس المؤشرات الادارية Circuits Administratifs قصد تبسيطها، و بذلك يتم التخفيض من مدة تحرير و تسليم مختلف الوثائق الادارية و جعل الادارة تتحمل تكوين قسم من ملف المواطن، الذي أصبح يقلق المواطن العادي. أما في المرحلة الثالثة، فقد تركزت المجهودات على انشاء ملف أساسي للمواطن يكون بيد البلدية المقيم فيها هذا الأخير، شرط أن لا يكون عرضة للحياة المدنية للمواطن و بالتالي مخلا بالحريات الشخصية للانسان. و الهدف من الملف الأساسي للمواطن هو أنه يتبع المواطن أينما كان و أينما وجد دون اجراءات ادارية معقدة لا للمواطن ولا للادارة.

---

(1)- Bilan de la Reforme Administrative pour l'année 1980,P.13-17.

(٢) ـ وثيقة ادارية حول العمليات المبرمجة في اطار محاربة البيروقراطية، من السيد وزير الداخلية الى الــولاة. تحت رقم ١٨٢٠. المديرية العامة للتكوين والاصلاح الاداري، الصادرة في ١٤/٩/١٩٨٠.

كذلك من بين أعمال هذه المديرية الفرعية هو تحسين العلاقات بين الادارة والمواطن و نزع الاختلاف والاغتراب بينهما ، و ذلك عن طريق اثراء " المرشد الاداري للمواطن " الذي تم نشره في عام ١٩٧٧ و تعميمه على جميع المواطنين بأثمان رمزية قصد معرفة المواطن كيف يستخرج وثائقه الادارية ، وكذلك عن طريق تنظيم مصلحة الاستقبال و توجيه الجمهور على مستوى الجماعات المحلية .

و لكن ، تبقى ظاهرة مقاومة البيروقراطية في الجزائر مطروحة بشكل حاد ، لأن مفهومها لا ينحصر كما يرى هؤلاء الذين يعتبرون أن مقاومة البيروقراطية يتمثل في تعديل او تحسين في الوثائق الادارية ، بل ان القضية لها أبعادها السياسية والثقافية والحضارية والايكولوجية (١) ، بحكم أن البيروقراطية في الدول النامية هي دخيلة عن هذه المجتمعات التي ترزخ تحت نير التخلف والتبعية والهيمنة .

و لذا نجد الدراسات المتعلقة بشأن مقاومة البيروقراطية في الجزائر ، سواء التي قامت بها الرئاسة أو التي تقوم بها هذه المديرية ، هي مجرد مسكنات و تعديلات جزئية لمشكلة تعتبر من المشكلات السياسية والحضارية والثقافية بالدرجة الأولى . و هذا ما يفرض علينا أن نفكّر جليا في عقد ملتقيات علمية تكون بمثابة تمهيد لدراسة ملف البيروقراطية كباقي الملفات الأخرى ، التي يشارك فيها المواطنين المعنيين مباشرة . والسبب في هذه التعديلات الجزئية لمقاومة البيروقراطية - و الأسباب عديدة - أنها لم تعالج الداء لاستئصاله و بتره من الجذور ، بل حاولت التكيف معه بواسطة المسكنات التي ترى البيروقراطية مجرد بعض الاجراءات الادارية و الأمراض المكتبية فقط .

و اذا كانت الرئاسة قد أولت الاهتمام بهذه الظاهرة و لفت الانتباه اليها ، الا أنها لم تواصل المشوار الطويل في ذلك ، خاصة وأن موضوع كموضوع البيروقراطية يحتاج الى النفس الطويل والدراسة المتواصلة . والشيء المؤسف أن مديرية الاصلاح الاداري لم تشارك في تلك الدراسة التي بادرت الرئاسة بها . وعليه ، فان مديرية الاصلاح الاداري المعنية بهذا الموضوع لم تستغل هذه الفرصة و تعلن حربا على الاعوجاج البيروقراطي . ويلاحظ في هذا الصدد أن الأفارقة قد نظموا في سنة ١٩٧٥ ندوة عالمية حول مشكلة البيروقراطية بالقارة الافريقية ، شارك فيها

---

(١) عثمان خيري ، البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٧ ، ص ٥ .

جمع كبير من العلماء والدول . وبالرغم من نتائجها الهامة فلم تستفد منها الادارة الجزائرية كما ينبغي .

والشيء المدهش حقا في عصرنا هذا أن المواطنين وأجهزتهم السياسية والادارية يتفقون بأن توغل البيروقراطية أصبح أمرا مزعجا ، لكن لا يتجرأ أي واحد على تشخيص الداء واعطاء الدواء الناجع للتخلص من هذه الأمراض البيروقراطية .

أما المحور الثاني للمديرية الفرعية للتنظيم والأساليب والمتمثل في احداث هيئة مختصة في التنظيم والأساليب على مستوى الجماعات المحلية فقد جاء نتيجة اهتمام معظم الدول المتقدمة في مجال التنظيم والأساليب(*) O.M حيث راح الباحثون في هذا المجال يهتمون بتصميم المكاتب على ضوء البحث التنظيمي ، حتى أن هذه الدراسات لا تقل أهمية عن البحث التنظيمي العام ،(١) بحكم أنها تمهد وتساعد على خلق المناخ الملائم للعمل والموظفين .

وهكذا ، راحت المديرية تعد مكاتب للتنظيم والأساليب على مستوى الولايات وفق القرار الصادر في ١٩٨٠/٨/٥ ، الى جانب تكوين اطارات بهذا الشأن في بلجيكا ، وهذا ما لاحظناه في ولاية الجزائر مثلا . ورغبة من المسؤولين وحتى تتمكن المعارف في تجديد معلوماتهم وخبراتهم ، نجد المديرية تشارك في عدة ملتقيات عربية من بينها ملتقى سوريا الذي خص لموضوع التنظيم والأساليب والذي عقد في الفترة ما بين ١٠ - ١٩٨٠/٠٥/٢٩ . وكذلك ملتقى الخرطوم حول القرارات الادارية المنعقد في الفترة ٦ - ١٦ - ١٢ - ١٩٨٠ . ثم ملتقى الكويت الذى ألغي في آخر لحظة والمتعلق بالوظيف العمومي . ثم ملتقى ليبيا المتعلق بتقدم الادارة الممتد من ١٦ - ١٣ - ١٢ - ١٩٨٠ والذي نظمه المركز الافريقي للتكوين والبحث الادارى

(*)-Organisation and Methods.

(١) - طارق المامون الريح ، " تخصيص المكاتب في ضوء البحث التنظيمي " ، المجلة العربية للادارة ، الصادرة بالأردن ، العدد ٣ ، بتاريخ أكتوبر ١٩٨٠ ، ص ٧٢ .

والتقدم C.A.F.R.A.D وهلمّ جرّاً ... ويلاحظ أن مطلع الثمانينات كان منعرجا هاماً في مشاركة الجزائر في هذه المؤتمرات العربية، خاصة بعد انضمامها للمنظمة العربية للعلوم الادارية (١) الذي نقل مقره من القاهرة الى الأردن.

كذلك ضمن المحاور الكبرى لهذه المديرية أنها حاولت أن تساهم في تعميم استعمال اللغة الوطنية، وذلك عن طريق بعض الدراسات العامة وتكوين الاطارات الادارية في مراكز التكوين الاداري. كما أنها استعانت بالمكتب الهام المتخصص بتعريب كافة الوثائق الادارية، الذي لعب دورا كبيرا في تعميم استعمال اللغة العربية في الجماعات المحلية. وهذا ما يدل على جعل الادارة الجزائرية ادارة شعبية تفهم وتستعمل لغة هذا الشعب العربي المسلم، ولو أن هذه الخطوات ما هي الا بداية لطريق شائك وطويل.

أما المحور الأخير والمتعلق بدراسة النصوص القانونية فاكتفت المديرية الفرعية بمشروعين: الأول، يتعلق بمراسيم متضمنة خلق سلك مهندسي الدولة والتطبيق، في حين أن الثاني يتعلق بمرسوم لوزارة الفلاحة والثورة الزراعية ويتضمن تنظيم وظائف البحث في المهام الادارية في موسسات التكوين المختصة التابعة لها. وهذا ما يدفعنا الى القول بأن دورها محدود في مجال دراسة النصوص القانونية، وهذا واضح من عدم مشاركتها الفعلية في قانوني البلدية والولاية المعدلين، وكانت مديرية الجماعات المحلية هي التي لعبت دورا بارزا في ذلك.

وقبل أن نطوى ملف النشاطات التي قامت بها المديرية الفرعية للتنظيم والأساليب، نشير الى الاجراءات التي اتخذتها خلال عام ١٩٨١، وكانت كما يلي:

(١)- ج.ج.د.ش، وزارة الداخلية، مرسوم رقم ٨٠ - ١٣٨. المؤرخ في ١٧/٠٥/١٩٨٠، يتضمن انضمام الجزائر الى اتفاقية المنظمة العربية للعلوم الادارية. (الجريدة الرسمية، العدد ٢١، الصادرة بتاريخ ٢٠/٠٥/١٩٨٠) ص ٨٠٦.

١ ـ عمليات تبسيط الاجراءات وازالة الشكليات الادارية، خاصة في تكويـــن الملفات الادارية للمواطنيـــــــن •

٢ ـ امتداد فكرة مقاومة البيروقراطية في المجالات الاخــــــرى، خاصة في مختلف الوزارات وكتابات الدولة •

٣ ـ تسوية المطبوعات الادارية عند الاقتضاء وتوحيدها من أجل أن تسمح للادارة تحقيق اقتضاء مقدر من صيغ ادارية وازالة الشكليات الادارية •

٤ ـ تنظيم مصلحة الاستقبال للجمهور على مستوى الجماعات المحلية، وذلك عن طريق مكتب التنظيم والاساليب ومكتب التوثيق •

٥ ـ تنظيم تربص عن التنظيم والاساليب وذلك مع بلجيكا لـــتكوين اطارات في هذا الشأن •

٦ ـ دراسة اعادة تقسيم المهام بين البلدية والدائرة والولاية، حتـــى تصبح الادارة أكثر اقتراب للمواطن العادي بعدما تعطي صلاحيات كبرى للبلدية • (١)

ومما تجدر اليـــه الاشارة أن معظم نقاط هذا البرنامج العام لا يزال في قيد الدراسة وعلى المستوى الفوقي، حيث أن الجماعات المحلية لا زالـــت ـ كما سنـــــرى ـ تتخبط في مشكلاتها المختلفة •

أما المديرية الفرعية الثانية للهياكل الادارية فكان برنامجها لسنة ١٩٨٠ يتضمن المحاور الثلاث الاتيـــــــــــــــة :

أ ـ تنظيم وسير مديريات المجلس التنفيذي للولايـــــة •

ب ـ اعادة تنظيم الادارات المركزية والمؤسسات العمومية •

جـ ـ المراجع المختصة للادارات المركزيـــــــــــة •

---

(١) ـ برنامج عمل مديرية الاصلاح الاداري لعام ١٩٨١، ص٦ ـ ٨ •

ان تنظيم وسير مديريات المجلس التنفيذي للولاية جاء بفضل المرسوم رقم ٧٩ ـ ١٤١ الصادر في ١٩٧٩/٩/٨ (١)، الذي يتضمن تشكيله و تنظيمه و سيره في كافة الولايات، بعد الارتباك في الأجهزة التنظيمية لمختلف المديريات الولائيـــة .

و هكذا صدرت في الجريدة الرسمية عدة قرارات تبين بوضوح اختصاصات هذه المديريات بعد مشاركة الوزارات المعنية و ذلك في عام ١٩٨٠ (٢).

واذا كانت هذه المبادرة التنظيمية عامة في الولايات، فانها لم تتمخض عن نتائج جيدة وذلك بسبب عدم توفير الامكانيات البشرية والمادية، كما سنرى في ولاية الجزائر في وقت لاحق، الشيء الذي جعل هذه المبادرة محدودة الاثر والنتيجة في آن واحد .

---

(١) ـ ج ·ج ·د ·ش، وزارة الداخلية، مرسوم رقم ٧٩ـ ١٤١ مؤرخ فـــــي ١٩٧٩/٠٩/٠٨ ، يتضمن تنظيم و سير مديريات المجلس التنفيذي للولايـــــة (الجريدة الرسمية، عدد ٣٧ ، الصادرة بتاريخ ١٩٧٩/٠٩/١١).

(٢) ـ للمزيد من المعلومات في هذا الشأن راجع الجرائد الرسمية الآتيـــــة :

ـ الجريدة الرسمية، العدد ١٤، الصادرة في ١٩٨٠/٠٤/٠١.
ـ " " " " " " ٢٧، " " " " ١٩٨٠/٠٦/٠١.
ـ " " " " " " ٣٤، " " " " ١٩٨٠/٠٨/١٢.
ـ " " " " " " ٤٠، " " " " ١٩٨٠/٠٩/٣٠.
ـ " " " " " " ٤١، " " " " ١٩٨٠/١٠/٠٧.
ـ " " " " " " ٤٢، " " " " ١٩٨٠/١٠/١٢.
ـ " " " " " " ٤٣، " " " " ١٩٨٠/١٠/١٤.
ـ " " " " " " ٤٦، " " " " ١٩٨٠/١٢/٠٤.
ـ " " " " " " ٥٠، " " " " ١٩٨٠/١٢/٠٩.

أما حول اعادة تنظيم الادارات المركزية و المؤسسات العمومية، فقد تم على مستوى الادارة المركزية تقديم بعض المشاريع المنظمة بوزارة الصناعة الثقيلة و الري و الفلاحة و الثورة الزراعية و التعليم العالي مع تحديد الصلاحيات للمستشارين التقنيين و المكلفين بمهمة، الى جانب مشروعين متعلقين بتعديل قانون الاجراءات الجنائية والتكوين بالخارج. (١) علما بأن البعض من هذه المشاريع تم تنفيذها، الا أنها محدودة الاثر بسبب عدم وجود اصلاح اداري شامل يمس كافة الادارات المركزية، هذا اذا تغافلنا عن مدى صلاحية هذه الاصلاحات وقدرتها على التأثير في هذه الادارات بحكم كونها مجرد مديرية عامة في وزارة.

أما على مستوى الجماعات المحلية فقد تم اعداد بعض المشاريع كمرسوم متعلق بانشاء هيئات مهندسي الدولة والتطبيق لدى وزارة الداخلية، و مرسوم آخر متعلق بقانون هيئات الولاة ورؤساء الدوائر، (٢) الى جانب مشروع مخصص للمناصب المهنية المنظمة لهيئات الموظفين بالبلديات، وكذلك مراسيم تنظم صلاحيات الأمين العام المساعد بالمجلس الشعبي لمدينة الجزائر مع الاهتمام بنواب الرؤساء والمندوبين الخاصين بالمجالس الشعبية البلدية. دون أن ننسى مراسيم متعلقة بقانون أعوان الشرطة البلدية و انشاء هيئة المتصرفين للادارة البلدية ثم تنظيم الصحة بصفة عامة.

و بالنسبة للمؤسسات العمومية فقد فكرت المديرية في عدة مشاريع هامة كانشاء وتنظيم المدرسة الوطنية للصحة وانشاء معهد ادارة المغرب العربي و العناية بوظائف البحث و فتح مناصب قنصلية الخ ... الا أن هذه المشاريع لم تظهر للوجود بعد و لسنا ندري ما هو السبب ؟! ...

---

(١)-ج.ج.د.ش، وزارة التعليم والبحث العلمي - وزارة الشؤون الخارجية و المالية، قرار وزاري مشترك مؤرخ في ٠٥/٠١/١٩٨٢. يتضمن تحديد شروط التكوين بالخارج (الجريدة الرسمية، عدد ١، الصادرة بتاريخ ٠٨/٠١/١٩٨٢) ص٢٩.

(٢)-ج.ج.د.ش، وزارة الداخلية، مرسوم رقم ٨٢ - ٣٢ مؤرخ في ٢٣/٠١/١٩٨٢ يتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة (الجريدة الرسمية، عدد ٤، الصادرة بتاريخ ٢٦/٠١/١٩٨٢) ص١٨٠.

أما المحور الثالث والأخير والمتمثل في المراجع المخصصة للادارات المركزية، فيدور حول اثراء وتحديث ذلك المصنف Recueil المتعلق بصلاحيات و هياكل الوزارات الذي تم تحضيره وطبعه في عام ١٩٧٨ طبقا لتشكيل الحكومة في ٨/ ٣/ ١٩٧٩ المنتظر توزيعه في سنة ١٩٨٢ قصد معرفة كل ما استجد في الادارة المركزيـــة •

و تتميما لذلك جاء في برنامج المديرية الفرعية للهياكل الادارية لعام ١٩٨١ ما يلي :

أ ـ على المستـــوى المركزي تمت الاجراءات الاتيـــــــــة :

١ ـ تحضير مصنف للنصوص المتعلقة بتطور هياكل الادارات المركزية مـــن عام ١٩٦٢ الى ١٩٨٠ •

٢ ـ تحضير المصنف رقم ٣ و المتعلق بتنظيم و سير الادارات المركزيـــة وفقا للتغيير الحكومي في شهر مارس ١٩٧٩ •

٣ ـ تحضير مشروع نص يحدد ضوابط انشاء هياكل جديدة في الادارات المركزية و الشروط العامة للتنظيم •

٤ ـ تحضير مشروع مرسوم يحدد مهام المستشارين التقنيين و المكلفين بمهمة بالوزارات ، حتى لا يقع أي إلتباس في هذا الشـأن •

٥ ـ دراسة مشاريع نصوص مقدمة من طرف الوزارات بشأن اعادة تنظيمهـــا أو انشاء و تغيير هياكل المؤسسات والمؤسسات العمومية •

ب ـ على المستوى اللامركزي تمت الاجراءات الاتيـــــــــة :

١ ـ بعد تنظيم المديريات و المصالح التابعة للولايات، هناك حالات خاصة لتعليمات وزارية مشتركة تتدخل عند الاقتضاء •

٢ ـ بعد تنظيم المديريات و المصالح الولائية تطرح قضية تنظيم الدائرة و البلدية ، و هذا ما جعلها أن تفكر في وضع نموذج تنظيمي شامل لها •

٣ ـ تحضير نص يدير العلاقات بين البلدية والدائرة والولاية •

٤ ـ اعداد مصنف للنصوص المتعلقة بمديريات و مصالح المجلس التنفيذي •

٥ ـ " " " " حول تطور هياكل الجماعات المحلية من ١٩٦٢ الى ١٩٨٠ •

و هكذا يلاحظ ومن خلال هذه المشاريع والبرامج المسطرة ،أن مديرية الهياكل الادارية حاولت أن تجد صيغة تنظيمية ملائمة تركز على التنسيق والانسجام و التنظيم للجماعات المحلية و بعض الادارات المركزية • لكنها نسيت اعادة التنظيم الهيكلي لوزارة الداخلية نفسها • و بغض النظر عن محتوى هذه المشاريع التنظيمية تظل مشكلة اعادة التنظيم في جميع الادارات المركزية مطروحة بحدة و إلحاح اذا لم نفكر في اصلاح اداري شامل وجـذري •

أخيرا ، هناك المديرية الفرعية للبحث الاداري التي كانت وراء معظم الاجراءات السابقة الذكر • و يتمحور برنامجها العام لسنتي ١٩٨٠ و ١٩٨١ في النقاط الآتية :

أ ـ تحضير مرشد للجماعات المحلية بقصد تغطية الجوانب القانونية التي تهمّ البلدية و الولاية ، حيث يضم أربعة أجزاء نصفها باللغة العربية و النصف الثاني باللغة الفرنسية • و تم نشره في ديسمبر ١٩٨٠ (١) ، و طبع منه ٤٠ ألف نسخة وزعت على الجهات المعنية •

ب ـ تحضير مصنف للمناشير لعام ١٩٧٩ من أجل تسهيل الأعمال للجماعات المحلية والادارة المركزية ، و تلاه آخر لعام ١٩٨٠ و هلمّ جرّا • • •

جـ ـ دراسة مستقبلية من أجل انشاء ملف أساسي للمواطن على مستوى البلدية •

د ـ تحضير أربعة مصنفات تتعلق بالنصوص التطبيقية لقوانين البلدية والولاية المعدلين ، و تتعلق بالمنتخبين المحليين ، و صلاحيات و سير البلدية ، ثم الاحتياطات المالية في الأموال المحلية •

هـ ـ المشاركة في الملتقيات العلمية الدوليـة •

و ـ دراسة وثائقية عن البيروقراطية سيتم تسليمها على مستوى الادارة الجزائرية •

و حسب استفساراتي عن الموضوع فلم أعثر سوى على بعض الدراسات البسيطة بهذا الشأن •

ز ـ دراسة تحليلية عن حالة موظفي الجمـاعـات المحلية •

حـ ـ اصدار مذكرة رسمية لوزارة الداخلية كل ثلاثة أشهر ، تضم كافة نشاطاتها خاصة في مجال التشريـع •

ط ـ تعميم وتوزيع هذه المؤلفات و الوثائق على الجهات المعنية •

---

(1)- Guide des Collectivités Locales, Volume 1 et 2, Ministère de l'intérieur, direction générale de la formation et la Réforme Administrative, 1980.

إذاً ، إذا سلمنا بأن هذه الموضوعات المطروحة تشكل جزءاً هاما في مجال البحوث الادارية و في الحياة اليومية و مختلف الادارات ، الا أنها تبقى محدودة الاثر في غياب مجلة علمية ادارية مختصة تتناول أهم الدراسات و البحوث الأكاديمية في مجال علم الادارة من طرف أساتذة جامعيين و مختصين . فمثلا لو كانت هناك مجلة لهذا الغرض لاستطعنا الاستفادة من بحوث الخبراء والباحثين و كذلك من الملتقيات العلمية التي تنعقد هنا و هناك ، بدلا من ابقائها في أدراج الأرشيفات و الدواليب الخاصة .

و مهما يكن ان مجال البحث الاداري لا يمكن أن نتصوره بهذه البساطة في انشاء المصنفات واعداد القوانين المتناثرة هنا وهناك . و لا يمكن كذلك أن تقوم به جماعة قليلة من الاطارات أو مكتب خارجي للبحث الاداري ، لأن من أصول البحث العلمي في أي مجال كان ، هو أن نوفر الامكانيات المادية والبشرية ما دامت الحاجة هي أم الاختراع كما يقولون . و هذا غير متوفر لا في المديرية على وجه الخصوص ولا في الجامعات و المعاهد العلمية على وجه العموم ، و السبب الرئيسي في ذلك أننا لا زلنا دون المستوى المطلوب الذي نحترم فيه العلماء والباحثين .

و في هذا الاطار لا بد من توفير كل الشروط الموضوعية للباحث الجزائري حتى يساهم مساهمة فعالة في تحقيق التنمية الشاملة المنسجمة . و هذا ما أكده رئيس الجمهورية والأمين العام للحزب يوم افتتاح الملتقى الوطني الأول للبحث العلمي و التقني ، بقوله : ((ان الأمة التي تتوفر على أكبر عدد من الباحثين و العلماء المثابرين و الملتزمين ، هي أمة تفرض وجودها ، و تحتل المكانة الجديرة بها ، و لهذا لا بد من التركيز دائما على العامل البشري و توفير الامكانيات الضرورية في مجال التكوين والتوجيه والتنشيط والرعاية الاجتماعية وتوفير المناخ الثقافي والعلمي ... ان الموارد الطبيعية هي ثروات زائلة والثروة الحقيقية للأمة كما سبق أن قلت هي الانسان بجهده وايمانه والتزامه مع آمال شعبه)) . (١)

إذا ، بعد هذا العرض الوجيز لنشاطات مديرية الاصلاح الاداري نرى أن مفهوم الاصلاح الاداري في الجزائر غير المفهوم الذي عرفناه سابقا بحيث اقتصر فقط على الاصلاحات الادارية الجزئية ، التي لا تتصف بالشمولية والطرح الجذري لحل المشكلات الادارية ، و هذا ما لمسناه من واقع نشاطات المديرية نفسها التي

---

(١) — جريدة الشعب الصادرة بالجزائر ، العدد ٥٧٠٠ ، بتاريخ ٢٤/٠٢/١٩٨٢ ، ص ٣ .

أسندت لها مهمة عملية الاصلاح بالرغم من حجمها المحدود .

وان السبب في ذلك لا يمكن فهمه الا اذا عدنا قليلا الى التأريخ الحقيقي للاصلاح الاداري خلال فترة الاستقلال - كما رأينا سابقا - لأن بواسطة مؤشر الأرغبية التاريخية للاصلاح يتبين لنا ما مدى تدنيه وهبوطه وعدم العناية به، حيث خصص له في البداية وزارة كاملة ثم ليدمج في مديرية التنظيم والشؤون العامة قبل أن يكون مجرد مديرية بسيطة ليس لها كامل الصلاحيات والاختصاصات تجاه الادارات الأخرى. وأخيرا بفضل الارادة السياسية أصبحت كتابة خاصة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري، (*) ستكون مسؤوليتها كبرى وهامة في نفس الوقت .

وقبل أن ندخل في أهم المشكلات التي تواجه المديرية العامة للتكوين والاصلاح الاداري، ارتأينا أن نتطرق ولو بإيجاز عن التكوين (*) نفسه لارتباطه الوثيق بالاصلاح الاداري .

ان المهمة الرئيسية التي تقوم بها مديرية التكوين عن طريق المديريتين الفرعيتين التابعتين لها والمتعلقتين بالتكوين الاداري والتكوين التخصصي، أن تحدد وتقرر لحساب مجموع الادارات والمصالح العمومية شروط التكوين وتحسين المستوى للاطارات والاعوان الضروريين لسيرها والسهر على تطبيقها . ولا يفوتنا أن نشير أن وزارة الداخلية بها ثلاثة مدارس عليا الى جانب مراكز التكوين الاداري و هي :

(*) - نظرا للحدث المستجد بانشاء هذه الكتابة الهامة، وفي وقت كنا قد أنهينا فيه هذه الدراسة المتواضعة، فضلنا أن نضع ملحقا خاصا بها في النهاية ريثما تكتمل لنا الفكرة بوضوح لدراسات لاحقة ان شاء الله .

(*) - قلت سأتطرق لموضوع التكوين بإيجاز لأن زميلي نايت عبد الرحمن سيقدم رسالة ماجستير في هذا الشأن مع نفس مشرفنا .

١ - المدرسة الوطنية للادارة . E.N.A
٢ - " " " للاشارات. E.N.T
٣ - " " العليا للشرطة . E.S.S.N
٤ - مراكز التكوين الاداري . C.F.A.

وسنركز هنا على المدرسة الوطنية للادارة ومراكز التكوين الاداري ، لارتباطهما الوثيق والمباشر بموضوع الاصلاح ، تاركين المدرستين الأخريتين المشار اليهما الى دراسات مختصة .

فماذا عن المدرسة الوطنية للادارة ؟

لقد نشأت هذه المدرسة إبان الاستقلال السياسي لتغطي العجز الملموس في مختلف الادارات بسبب الهجرة الجماعية للفرنسيين بمقتضى المرسوم رقم ٦٤ - ١٥٥ الصادر في ٨ يونيو ١٩٦٤ القاضي باحداث المدرسة الوطنية للادارة . (١) وتعتبر هذه المدرسة الفريدة من نوعها في القطر الجزائري بكامله ، وهي تقوم بتكوين الاطارات الادارية العليا والكفأة في نفس الوقت ، سواء من حيث ربط الدراسات النظرية بالتطبيقية ، أو من حيث الأساتذة الذين لهم خبرة بشؤون البلاد . ولقد قامت بتخريج دفعات متواصلة كان آخرها الدفعة الرابعة عشرة " دفعة الشيخ بوعمامة " لعام ١٩٨١ التي بلغ عددها ١٣٠ طالبا موزعين حسب الاختصاصات الآتية :

١ - ٥٧ طالبا في قسم الادارة العامة .
٢ - ٢٥ " " " " الدبلوماسية .
٣ - ٢٥ " " " " القضاء .
٤ - ٢٤ " " " " الاقتصاد والمالية .

---

(١) ج.ج.د.ش، وزارة الداخلية ، مرسوم رقم ٦٤ - ١٥٥ مؤرخ في ٨ يونيو ١٩٦٤ . يتضمن احداث المدرسة الوطنية للادارة (الجريدة الرسمية ، عدد ٤١ ، الصادرة بتاريخ ١٩٦٤/١٠/١٦).

ومما تجدر الاشارة اليه أن تبين هذه الدفعة ١١ طالبا من البلدان الافريقية علما بان مجموع عدد الطلبة يتضمن ٦٧٦ طالبا وسيصل هذه السنة الى ٧٤٠ طالبا .(١) وسيزداد العدد عندما تنتهي الأشغال بالمقر الجديد في الشراقة اذ يصل الى ألف طالب.

أما حول الآفاق التعليمية للمستقبل القريب لهذه المدرسة التي لا تضاهيها أية مدرسة عليا أو معهد متخصص في تكوين الاطارات الادارية والسياسية (٢) فينظر اليها مديرها من خلال الاتجاهات الرئيسية الآتية :

١ — زيادة عدد الطلبة ما أمكن، وهذه مبادرة جديرة بالاهتمام والتشجيع ؛ الا أنها تبقى محدودة الفائدة اذا لم نفكر في تعميم هذه المعاهد على المدن الكبرى بالبلاد وفق لا مركزية وحاجيات الولايات.

٢ — مواصلة تكييف التعليم مع الواقع الاجتماعي ، حيث أن البرامج تكتسي أهمية بالغة، اذا ما علمنا أن كل نشاط يتعلق بالتكوين والتربية يشترط مسايرته مع الواقع الاجتماعي ، وتكوين الاطارات الوطنية التي بالفعل تحتاجها البلاد ، وسيعاد النظر في البرامج التعليمية وذلك في الميادين التالية :

أ — تعزيز التكوين العقائدي والسياسي بتنظيم محاضرات تضمن البرنامج الدراسي .

ب — اعادة النظر في دروس اللغة العربية التي تعطى في مختلف السنوات والتي هي مركزة على الدراسة الاكاديمية المملة للنصوص، وتعويضها بأعمال تطبيقية تنظم بلغة الضاد ، حتى تصبح لغة عمل وميدان . ونحن نرى بهذا الصدد أن الادارة الجزائرية لا يمكن أن تكون ادارة شعبية ومستقلة بمعنى الكلمة الا بلغة هذا الشعب.

---

(١) — جريدة الشعب الصادرة بالجزائر، العدد ٥٤٩٣، بتاريخ ٢٨/٦/١٩٨١ . ص ٣،١ .

(٢) لقد كان من المقرر سابقا أن تنشأ مدرسة عليا للاطارات لحاملي شهادة الليسانس الا أنها لم تبرز الى الوجود الا أخيرا . (راجع الجريدة الرسمية، العدد ٧٦، بتاريخ ٢٠ / ٠٩ / ١٩٧٤) .

جـ ـ اعادة النظر جيدا في التوازن القائم حاليا بين النشاطات النظرية والتطبيقية •

د ـ دراسة امكانية ادماج جزء من البرنامج التكويني للخدمة الوطنية في برامج المدرسة في السنوات الأربعة، (١) وهي فكرة هامة وياحبذا لو تعمم على مختلف المعاهد والجامعات، خاصة بعد صدور قرارات اللجنة المركزية بهذا الشأن •

أما فيما يخص اعادة النظر في عمليات التعا مع الخارج، فلا زالت تطرح قضية تعميم التعاون مع كافة المؤسسات الدولية العلمية، خاصة مع المؤسسات العلمية التي تضم البلدان الشقيقة • كذلك ان المدرسة تسعى جاهدة الى اصدار مجلة ادارية مختصة، مع التفكير في وضع مشروع لمعجم اداري باللغة العربية •

ولا نريد أن نختم هذه الدراسة دون الاشارة الى امكانية تحسين مستوى العلوم الادارية في الجزائر وذلك بمراعاة الاجراءات العملية الاتية :

١ ـ التفكير في تطبيق لا مركزية هذه المدارس العليا على مستوى التراب الوطني، وتوسيع عدد الطلبة قدر ما أمكن لأن العدد لا يلبي الحاجيات الوطنية •

٢ ـ خلق روح التعاون وتبادل التجارب بين المدرسة الوطنية للادارة والمعاهد والكليات الأخرى التابعة للجامعات • وهنا نسجل إلتفاتة هامة تجاه الاتفاقية الثنائية التي عقدتها الوزارة مع المنظمة العربية للعلوم الادارية في مطلع الثمانينات • وتنظيم ندوة علمية لمديري الدراسات بمراكز التكوين الاداري والتي عقدت بوهران في الفترة الممتدة من ٢٠ جانفي الى ٤ فيفري ١٩٨٢ •

(1) - La vie des collectivités locales, revue par le ministre de l'interieur, N° 5, 1978, P.

٣ ـ خلق هيئة علمية تهتم بمجال البحث العلمي في الادارة على غرار المجلس الأعلى للبحث العلمي والتقني • (١)

٤ ـ تبادل الآراء والتجارب بين هذه المدرسة وبين كليات السياسة والحقوق والاقتصاد في مجال التخصصات الادارية •

٥ ـ احياء مشروع المدرسة العليا للاطارات لتنمية مواهب ومعارف طلبة الليسانس في كل من المدرسة الوطنية للادارة والسياسة والحقوق والاقتصاد •

وفي النهاية هذا جدول يبين عدد طلبة المدرسة الوطنية للادارة في فترة الاستقلال من ١٩٦٤ الى ١٩٨١ (٢) •

---

(١) ـ ج • ج • د • ش ، رئاسة الجمهورية ، مرسوم رقم ٨٢ ـ ٤٥ مؤرخ في ١٩٨٢/١/٢٣ يتضمن انشاء مجلس أعلى للبحث العلمي والتقني (الجريدة الرسمية ، عدد ٥ ، الصادرة بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢) ص ١٩٦ •

(٢) ـ وثيقة ادارية من المدرسة الوطنية للادارة •

ـد فعـــات	المتصرفيــن	الد بلوماسيين	الاقتصاد يين	القانونيين	المجموع
...لى : ٦٤ـ١٩٦٨	٢٢	٨	٨	ـ	٣٨
... : ٦٥ـ١٩٦٩	١٥	ـ	١٢	٧	٣٥
... : ٦٦ـ١٩٧٠	١٢	٨	٨	٨	٣٦
...ة : ٦٧ـ١٩٧١	١٦ (١م)	ـ	٨	٨	٣٢ (١م)
...سة : ٦٨ـ١٩٧٢	٢٠ (٢م)	٩	١٦	٩	٥٤ (٢م)
...سة : ٦٩ـ١٩٧٣	٣٢ (٢م)	١١	١٧	١٣	٧٣ (٢م)
...ة : ٧٠ـ١٩٧٤	٢٥ (٤م)	١٠	١٩ (١م)	١٠	٦٤ (٥م)
...ة : ٧١ـ١٩٧٥	٣٢ (٥م)	١٢ (١م)	٢٣	١٢ (٢م)	٧٩ (٨م)
...ة : ٧٢ـ١٩٧٦	٣٧ (٥م)	١٥ (١م)	١٧ (٣م)	١٥ (١م)	٨٤ (١٠م)
...رة : ٧٣ـ١٩٧٧	٢٦	١٣	١٩ (٢م)	١٤ (١م)	٧٢ (٣م)
...ي عشـــرة ١٩٧٨ .	٣٣ (٥م)	١٣ (١م)	١٧ (٢م)	١٢ (١م)	٧٥ (٩م)
...عشـــرة ١٩٧٩ .	٢٦ (٤م)	١٠	١٦ (٥م)	١٢	٦٧ (٩م)
...عشـــرة ١٩٨٠ .	ـ	ـ	ـ	ـ	ـ
...ة عشـــرة ١٩٨١ .	٥٧	٢٥	٢٤	٢٥	١٣١

م ـــــ الموظفين

ـ بلغ عدد الطلبة الاجمالي حتى عام ١٩٧٩ حوالي ٧٠٩ (٤٨ م) .

ـ " " " " " " " ١٩٨١ " " ١٠٠٠ طـــالب .

(*) ـ هذه الأرقــام مستمدة من جريدة الشعب ، العدد السابق ذكره ، ص ٣ .

ثم ماذا عن مراكز التكوين الاداري ؟

اذا كانت المدرسة الوطنية للادارة لها نظامها الخاص، فان مراكز التكوين الاداري المتواجدة في كل ولاية من ولايات البلاد تشرف عليها مباشرة مديرية التكوين التابعة للوزارة. حيث تعد بمثابة المغذي الرئيسي للادارة الجزائرية إذ تزودها بالاطارات المتوسطة في شتى المجالات والتخصصات، كما أنها تجسد بحق من المراكز التي تطبق فيها سياسة اللامركزية في كل ولاية من ولايات القطر. ولقد عرفت الجزائر هذا النوع من المراكز فور الاستقلال السياسي، ففي عام ١٩٦٣ أنشئت ثلاثة مراكز ادارية بعواصم الوسط والشرق والغرب، ثم أضيف لها مركزان آخران بورقلة عام ١٩٦٦ والثاني ببشار عام ١٩٦٩ لتغطية حاجيات الجنوب، الذي اتصف بالفقر والغناء؛ غني بموارده الطبيعية، فقير ببرامجه التنموية.

وهذه المراكز لها دور كبير في نظام التكوين وخلق الاطارات المتوسطة بالادارة الجزائرية، التي كانت تفتقر اليهم فور هجرة الاطارات الفرنسية من البلاد. ولقد لوحظ تطور كبير (نسبيا) في فروع هذه المراكز حيث كانت لا تتجاوز تسعة فروع في عام ١٩٦٣ فأصبحت في عام ١٩٧٥، ٣٩ فرعا وهذا تماشيا مع الوحدات الوزارية ذات الاختصاصات المتعددة. وفي مقابل ذلك كان هناك توازي في استمرارية العدد اذ بلغت الدفعة الأولى عام ١٩٦٣ حوالي ٤٧ طالبا مقابل ٣٨٠٠ طالبا في عام ١٩٧٦.

إن هذا الارتفاع النسبي في عدد الطلبة ـ أقول النسبي مقارنة بالوضع الديمغرافي المتمثل في النسبة العالية للشباب التي تصل الى ٦٠ ٪ مع العلم أن الكثير منهم بدون تكوين ـ دفع بالوزارة في بداية الافتتاح الدراسي في أكتوبر ١٩٧٣ الى فتح ٧ مراكز ادارية ملحقة بمراكز التكوين الاداري في كل من ولايات ؛ المدية، تيزي وزو، سعيدة، مستغانم، عنابة، سطيف، تلمسان. والجدول التالي يبين بوضوح عدد المراكز المتواجدة بالبلاد، وهي : (١)

---

(1) - Les centres de la formation administrative, direction de la formation et de la coopération et de la reforme administrative, Juin 1978, P.12

السنوات	عدد المراكز
١٩٦٣ ـ ١٩٧٥ .	٥ مراكز عادية .
١٩٧٦ ـ ١٩٧٧ .	١٠ مراكز عادية .
١٩٧٧ . . .	١٦ مركز ملحق .
١٩٦٣ ـ ١٩٨٢	٣١ مركز اداري

وبهذا أصبح المجموع الكلي لمراكز التكوين الاداري ٣١ مركزا تماشيا مع سياسة اللامركزية، وكان عدد هوءلاء الخريجين في تزايد مستمر حيث بلغ في عامي ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤ حوالي ٢١٧ موظفا مقابل ٣٤٤٤ موظفا في عام ١٩٧٧ . و يشترط للدخول في مراكز التكوين الاداري مستوى شهادة التعليم المتوسط مع اجراء مسابقة عامة، ومدة الدراسة تدوم سنتين، ومواد التدريس تكاد تكون معربة كليا .

وما ينبغي أن نشير اليه هنا أن دور المراكز الادارية لا يقتصر على تكوين الاطارات المتوسطة للجماعات المحلية فحسب بل يمتد ليصل للوزارات المختلفة، ولعل الجدول التالي يبين ذلك بوضوح : (١)

(1) - Les centres de la formation adm., OP. Cit, P;60.

الـــوزارات	عـــدد اطـــاراتهـا
ما بين الـــوزارات.	١٠٩٣٢
الشؤون الخارجيـــة .	٢٢٠
الخدمات الاقتصادية والجامعية والدراسيـــــــة .	٨٤٩
الصحة العامـــــة .	١٥٨
الماليـــــــة .	٢٢١٨
العمل والتكوين المهني .	٦٤٩
التجـــارة .	٣٢٣
البريد والتلغـــراف .	٩
العدالـــــة .	٣٤٩
التخـطيـــــط .	١٧٥

وحسب الاحصائيات المتداولة بلغ المجموع الكلّي للاطارات ابتداء من عام ١٩٦٣ الى ١٩٧٧ حوالي ١٥٩١٧ إطارا ، ثم يرتفع في عام ١٩٧٩ الى ٦٧٤٦ إطارا ، وبذلك يصبح المجموع الكلي حتى نهاية السبعينات حوالي ٢٢٦٧٣ إطارا . متوزعين على كامل التراب الوطني ، فيوجد من بينهم نسبة ١٠ ٪ من الطلبة الأفارقة وبعض الدول الأشقاء مثل تونس والمغرب في عهد سابق . (١)

بعد هذه اللمحة المقتضبة عن مراكز التكوين الاداري، لا بأس أن نشير لبعض المشكلات التي تواجه مراكز التكوين الاداري حتى نتمكن من القضاء عليها نهائيا ، وهي :

١ ـ نقص التكوين الجيد لهذه الاطارات المتوسطة ، والسبب في اعتقادنا لا يعود للمركز وأساتذته بقدر ما يعود الى ظاهرة أن الذين يدخلون لمراكز التكوين الاداري هم الطلبة الذين لم يوفقوا في اتمام دراستهم ، بعكس ما يجرى مثلا في المدرسة الوطنية للادارة على مستوى أعلى ، حيث يشترط في الطالب المسابقة والشهادة في آن واحد .

---

(1) - Les centres de la formation adm., OP. Cit, P. 72.

٢ - قلة التشجيعات المادية والمعنوية للاطارات المتوسطة، دفعها أن تفضل العمل في الوزارات أو في وسط الولايات بدلا من العمل في البلديات التي تعاني عجزا في الاطارات.

٣ - ان العدد رقم ٢٢٦٧٢ إطارا متوسطا خلال فترة الاستقلال غير كـــاف في نظرنا، سواء لكون معظم هذه الاطارات تستقطبها المدن الكبرى، أو لكون الحجم لا يتماشى ونسبة الشباب المتزايدة.

وهكذا، فسياسة التكوين بالمديرية المذكورة خاصة، والجامعات التي بلغ عدد طلبتها عام ١٩٨١ حوالي ٨٠ ألف طالب عامة، لا زالت دون المستوى المطلوب فالتقديرات الأولية والتقريبية تؤكد أن حاجيات البلاد من اليد العاملة قد تصل الى أكثر من ٥ مليون عام ١٩٩٠، وكذلك ان الحاجيات الحالية الى الاختصاصيين تبلغ ١٠٠ ألف اختصاصي وستصل الى ١٩٥ ألف اختصاصي بعد عام ١٩٩٠، علما بأن هناك ٢٠ ألف متعاون فني يعملون في الجزائر.(١) وقس ذلك على المحيط الجامعي حيث نسبة الجزأرة فيه لا تصل الى الثلث كما أكدت عليها الندوة الوطنية الأولى للتكوين العالي عام ١٩٨٠.

إذا، إن المؤشرات والأرقام هذه تبين لنا بكل وضوح أن سياسة التكوين في البلاد - رغم المجهودات المبذولة - لم تصل بعد الى الهدف المنشود، مما يجعل دور الحزب عن طريق لجنة التكوين من الأدوار الأساسية والهامة في انعاش قطاع التكوين وخلق قاعدة واسعة للاطارات الوطنية.

بعد أن عرفنا أهم النشاطات الهامة التي تقوم بها المديرية العامة للتكوين والاصلاح الاداري يبقى الآن أن نركز على المشكلات الرئيسية التي تواجهها مع تقديم بعض الاجراءات العملية لتفاديها والقضاء عليها نهائيا، حتى نتوصل الى غايتنا المتمثلة في ايجاد اصلاح أمثل للادارة الجـــزائريـــة.

---

(١) - حديث خاص لمعالي وزير التعليم والبحث العلمي حول مضمون الخريطة الجامعية الجديدة، جريدة الشعب الصادرة بالجزائر، العدد ٥٠٦٩، بتاريخ ٢٤/٠٩/١٩٨١، ص ١، ٣.

إن أكبر مشكلة في إعتقادنا وكما يبدو لنا تواجه المديرية العامة للتكوين والاصلاح الاداري ، والتي تتفرع عنها كل المشكلات الفرعية ، هـي عدم التطابق بين حجمها كمديرية بسيطة في الوزارة وبين المهمة الملقاة على عاتقها ، أي أن حجمها المحدود لا يؤهلها للخوض في موضوع شائـك كموضوع الاصلاح الاداري . ولذا في الدول المتقدمة كثيرا ما تكون مهمـة الاصلاح الاداري موكلة ومسندة لأجهزة إدارية عليا سواء تابعة للرئاسـة أو الحكومة أو في أبسط الحالات تشكل وزارة بذاتها كما يجري حاليـا في فرنسا . والغرض من ذلك حتى تستطيع أن تلعب دورا بارزا فـي عملية الاصلاح والتنمية الشاملة .

وهكذا ، ترتبت على هذه المشكلة الرئيسية ، التي لا تواجه المديرية فحسب بل وتواجه الاصلاح برمته ، المشكلات الفرعية الآتية :

١ ـ يلاحظ من خلال الدراسة السابقة حول الإطار الفكري والنظري لأصول الاصلاح الاداري ، أن مهمته مهمة شاقة وطويلة وذات إستراتيجية شاملة يشارك فيها الجميع ، وليست كما يتصور البعض بأنها مجرد تعديل في قانون أو إعادة تنظيم مكتب أو خلـق هيكل إداري جديد أو نشر مصنفات إدارية وقانونية ... الخ تقوم بها جماعة قليلة من الاطارات. ولذا علينا أن نعيد النظر فـي مفهومنا للاصلاح بكل جرأة علمية ونقد ذاتي يسمح لنا برسـم استراتيجية بعيدة المدى .

٢ ـ إذا سلمنا جدلا بالبرنامج العام الذي سطرته المديرية في شأن الاصلاح ومقاومة البيروقراطية والعناية بالتنمية الادارية وهلم جـرا ... فهل معنى هذا أن المديرية لا تعاني من مشكلات داخلية سواء بينها وبين المديريات العامة الأخرى التابعة للوزارة ، أو بينها وبين الوزارات والمؤسسات الخارجية ؟ ان الواقع يجيبنـا بأن رأي المديرية رأي إستشاري قد يقبل أو قد يرفض ، وكثيرًا

ما تنطبق عليه الصفة الأخيرة ، والسبب أن صلاحيات المديرية محدودة جدا • ولذا فالاقتراح الذي نراه مجديا في هذا الشأن أن تكوّن هيئـــة عليا للاصلاح الاداري يخوّل لها القانون ممارسة وصايتهـــا على الجهات المعنية •

٣ ــ ان تكوين هيئة عليا للاصلاح الاداري ، لا يعني انهاتملــــك خاتم سليمان أو الفانوس السحري في حل المشكلات الادارية لأن التجارب في الكثير من الدول التي تملك هذه الهيئة العليا لا زالـــت تقاوم وتناضل حتى تجد ضالتها في الاصلاح المرغوب والأمثـــــل •

٤ ــ لا أكون مبالغا اذا قلت ــ وهو رأي قابل للنقاش ــ أن جـــل الاصلاحات الادارية التي قامت بها المديرية أو المديريات الأخرى كانت مجرد نشاط خال من أي محتوى اجتماعي ، بل ان لم أقل بأنهـــا كانت مجرد تغييرات شكلية • وعلى سبيل المثال ،ان تعديل قانوني الولاية والبلدية لم يأت بشيء جديد في مجال تطبيق الديمقراطية الحقيقية واللامركزية الفعلية ، كما رأينا آنفا •

٥ ــ قد أكون بهذه الملاحظة الآنفة الذكر معممـــا ، ولكن لا بأس أن انزل الى واقع كل مديرية لأبدي ملاحظة واحدة فقط بهذا الشـــــأن ، وهي كما يلي :

أ ــ اذا كان من بين أهداف مديرية التكوين تكوين الاطـــــار المتوسط تكوينا جيدا ، فكيف نفسر ظاهرة تدنـــي المستوى لهذا الاطار الذي أصبح يعرقل أكثر مما يفيد ؟ كـــذلك ألا توجد خريطة بشرية للاطارات المتوسطة ــ إذا سلمنا بكونها اطارات ــ على مستوى الجماعات المحلية الـــــتي تعاني عجزا كبيرا في ذلك •

ب ـ إذا كان من مهام المديرية الفرعية للتنظيم والأساليب وضع الشروط الموضوعية والعقلانية للعمل داخل مختلف الادارات من أجل زيادة المردودية ورفع مستوى الكفاءة. فكيف نفسر تفشي ظاهرة الغيابات والكسل في العمل والدخول المتأخر للمكاتب ؟!

ج ـ كذلك رأينا آنفا أن مديرية الهياكل الادارية مكلفة فعلا بوضع مقاييس تنظيم الهياكل للادارات المركزية والجماعات المحلية والهيئات العمومية الخ... فكيف نفسر غياب الهياكل التنظيمية في معظم الوزارات كما صرح بذلك رئيس الجمهورية والأمين العام للحزب أخيرا ؟ وكيف نفسر غياب خطة تنسيقية بين الوزارة المعنية والجماعات المحلية ؟ أعتقد أن السبب في ذلك لا يعود مباشرة للمديرية ولا للوزارة وانما يعود لغياب خطة شاملة للاصلاح الاداري .

د ـ اذا كانت مديرية البحوث الادارية تهتم بكل ما يهم مجال البحث الاداري قصد تطوير إدارتنا . فهل يعقل أن يقوم بهذه المهمة مجموعة من الموظفين تعد على الأصابع ؟ وهل يعقل أن يبحث الدارس في مكتبة قصر الحكومة المجاور لها عن ما أنتجته في مجال البحث الاداري فلا يجد ما يريح النفس الطموحة المتشوقة لواقع البلاد ؟

هـ ـ وأخيرا اذا كانت مديرية الاصلاح الاداري تقوم بشتى الاصلاحات في مختلف الادارات والهيئات العمومية . فهل يعقل أن تقوم بكل ذلك قبل أن تصلح نفسها بنفسها والمحيط الذي تشتغل فيه ؟

إذا ، من خلال هذه الملاحظات العامة التي أعطتنا فكرة مصغرة عن وضعية احدى المديريات العامة بوزارة الداخلية ، والتي رأينا أن دورها يقتصر على الاستشارة مع قيود كبيرة حولها ، أن مفهومها للاصلاح الاداري غير ذلك المفهوم العلمي والشامل المشار اليه في دراسة سابقة . والسبب في ذلك يعود الى غياب استراتيجية شاملة للادارة الجزائرية ، التي كان من المفروض أن تتخلص من الركود والغموض وتشتيت موظفيها حتى تقوم بمهمة الاصلاح الأمثل والناجع .

إن مفهوم الاصلاح الاداري بهذه الكيفية أدى إلى أسلوب التغيير الجزئي الذي وقع سواء على مستوى وزارة الداخلية نفسها ، أو على مستوى الجماعات المحلية الأخرى . حيث ان نتائجه توحي بأن آفاق الاصلاح لمديرية التكوين والاصلاح الاداري لا تبشر بالخير المنتظر ، اللهم الا اذا وقع تصور آخر لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري وهذا ما ننتظره جميعا .

وفي مسك الختام اني أقترح على الجهات المعنية أن تنظم لقاء علميا يشارك فيه فطاحل العلماء والخبراء المتخصصون والموظفون والمواطنون يكون محوره الاصلاح الاداري والبيروقراطية ، حتى نمهد الطريق لخلق إدارة في خدمة التنمية الشاملة .

دراســـة ميدانية لولايـــة الجزائـــر

سنتناول في هذه الدراسة الميدانية الهامة لولاية الجزائر ـ وأقـــول هامة للمكانة التي تحتلها الولاية كعاصمة سياسية وادارية واقتصادية للبلاد مـن جهة ، ولكونها أصبحت مع الأسف الشديد مصدر معظم المشكلات الاداريـــة بحكم مركزيتها المتشددة من جهة أخرى ـ كل من مقر الولاية مع التركيـــز أكثر على مديرية التنظيم والادارة المحلية باعتبارها من بين المديريات الرئيسية في الولاية ، حيث ان هذه الاخيرة يتشكل مجلسها التنفيذي من ١٥ مديريـــة تمس كافة الميادين والقطاعات ، كما جاء في المرسوم رقم ٧٦ ـ ١٤١ الصادر في ٨/١٠/١٩٧٩ المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره.

كذلك سنتناول المجلس الشعبي لمدينة الجزائر من الزاوية التي لها علاقـــة بموضوعنا المتمثل في الاصلاح الاداري والبيروقراطية ، مع العلم أنه يحتـــاج بكل موضوعية الى دراسة مستقلة تكون بمثابة رسالة جامعية .

إلى جانب ذلك ستمس دراستنا هذه دائرة سيدي محمّد باعتبارهـــا من دوائر الوسط التابعة لولاية الجزائر . مع التركيز على دراسة مستقلـــة لبلدية سيدي محمّد التابعة لهما ، حتى نتعرف ونكتشف على الداء وأعراضه ، الذي أصبح يهدد اللامركزية والديمقراطية ، الشرطان الأساسيان للادارة المحلية والمشاركة الشعبية .

ولايـــة الجـــزائـــر :

لقد جرت العادة في مثل هذه الدراسات الميدانية أن يتطرق الباحث ولو بايجاز لاعطاء بطاقة تعريفية عن موضوعه تكون له بمثابة ارضية ممهدة. وبمـا أن موضوعنا مركزا على دراسة الولاية فسنحاول أن نتناولها من كافة الجوانـــب التاريخية والجغرافية والديمغرافيا والاقتصادية والتنظيمية الخ ... حتى نمهـــد

للموضوع الذي يعالج المشكلات الادارية التي تتخبط فيها الولايـــة ، أوما يسمى بظاهرة البيروقراطية المنغلقة• مع ربطه بأهم الأحداث المسجلة بشأن الاصلاح الاداري•

بطاقة تعريفية عن الولايـــــة :

تجنبا للدراسات التاريخية الواسعة بشأن الجزائر المقر، فان هـــذه الولاية كانت دوما عاصمة البلاد منذ مجيء العثمانيين ومرورا بالفرنسيـــن ، ولا زالت الى يومنا الحالي عاصمة البلاد بالرغم من الدراسات الديمغرافيـة والعمرانية أثبتت أنها في حاجة إلى إعادة نقلها لمكان لائق بها• وهكـذا راحت الادارة الفرنسية الغاشمة تجعل منها العاصمة السياسية والادارية والاقتصادية على المنوال المتواجد بالميتروبول كما كانت تزعم • وفعلا استطاعت أن تطبعها بالطابع الذي يتماشى ومخططها الجهنمي الذي كان يرمي الى جعل الجزائـر عبارة عن بلد ملحق بفرنسا سواء في الميدان التجاري أو التنظيمي •

إن هذه الحقبة التاريخية هي التي جعلت عاصمة البلاد اليوم تخضع في كثير أو قليل للنموذج التنظيمي الفرنسي أكثر من أية منطقة أخـــرى من البلاد ، دون إهمال التأثيرات المختلفة عن مدن الجزائر الأخرى • مما يجعلنا نؤكد أن أي إصلاح إداري يتم وضعه في الجزائر دون فهم هـذه الخلفية التاريخية لن يكون له أي معنى لأن الادارة الفرنسية كانت تهدف الى التحكم في المواطنين الجزائريين وليس خدمتهم •

أما إذا إنتقلنا الى الناحية الجغرافية للجزائر العاصمة فانها تقع في مركز شمال الجزائر حيث تمتد على طول البحر المتوسط من وادي مزافران الى إيسيسر، ويحدها شمالا البحر المتوسط ، وجنوبا متيجة بحجمها الكبير ، وغربا وادي مزافران، ثم شرقا وادي ايسير، وهي محاطة بثلاثة ولايات أخرى ــ حسب التقسيم الولائي عام ١٩٧٤ ــ ولاية البليـــدة والبويرة وتيزي وزو • ويبلـغ عـــدد

سكانها الاجمالي حوالي ٩٢٨ ٠ ٥٣٢ ٠ ٢ نسمــة على مساحة تقـــدر بـ ٨١ ، ٣٩٨ ٠ ٨٥ هكتار ٠ (١) (راجع الخريطة الجغرافية رقم : ٤) ٠

واطارها الطبيعي المتمثل في التضاريس الجغرافية تنقسم ولايـــة الجزائر الى منطقتين أفقيتين الشاطئ والساحل ثم متيجة في الأطـــراف الشرقية من منطقة الولاية حيث الأرض خصبة وسهلة للزراعة ٠ إلا أن هذين القسمين اللذين يشكلان تضارسها يجعل المنطقة من الناحية الغذائية لا تلبي حاجيات المنطقة التي توجد بها أكبر كثافة سكانية في البلاد بالرغم مـــن ادخـــال المكننـــة والوسائل الحديثة على هذه الأراضي ٠

الى جانب هذه نشير ان ولاية الجزائر تملك مطارا واحدا يدعى مطـــار هواري بومدين الدولي ، ثم سد واحد هو سد فافيم ، وخمسة موانئ هي : الجزائر ، سيدي فرج ،الجميلة ، تامنتفـوست، زموري ،مقابل ٣٤ شــــاطئ بحري محروسة منها ٢٢ شاطئ في الشرق و١٢ شاطئ في الغـــرب ٠ وكذلك بها ستة وديان هي : ايسير ، كورسو ، رغاية ،حميز ، الحـــراش، مزافران ذا المكانة الهامة في مصدر مياه الشرب ٠ دون أن ننسى مناطقهـــا المحصنة DEFENSE DES ZONES. كبولوغين ، خليفي ، بئر مندرئيس ــ الأبيار ، حسيـــن داي ، الحراش ،الرويبة ، الثنية ، عين بنيان ــ نادي الصنوبر ٠

هذه بعض الاشارات الخفيفة عن الناحية الجغرافية للولاية ،فماذا عن الناحية الاقتصادية قبل الدخول مباشرة في الناحية التنظيمية والادار يـــة التي تهمنا مباشرة ؟

إن الملاحظة الرئيسية التي نبديها في هذه الناحية الاقتصاديـــة دون الدخول في التفاصيل البعيدة نسبيا عن موضوعنا ، أن قطاع الزراعـــة لا يلبي حاجيات السكان بتاتا ،فمثلا بلغت النسبة في الخضـر ٥،٧٠ ٪ والفواكه ٢٨ ٪ والحليب ٢٠ ٪ والبيض ١٠ ٪ واللحوم ٩٪ والحبوب ٣،٥ ٪ ٠ ولعل الأسباب في ذلك تعود الى النقص الملحوظ في اليد العاملـــــة في الزراعة اذ لا تتجاوز ١٨٦٦٩ موظفا زراعيا من بينهم ٤٢٩٤ موظفـــا

---

(1) - Statistique des interventions, ministere de l'interieur, Wilaya d'alger, 1980.

زراعيا في القطاع الخاص الى جانب مؤشر التركيب العمري الذي يؤكد أن معظم هؤلاء الموظفين شيوخا . ثم الى عدم وجود خطة تتماشى وحاجيات الولاية من جهة ، ومشكلات التوزيع والتسويق والتخزين من جهة .

أما حول القطاع الصناعي الذي يشكل مع القطاع الزراعي القطاع الاقتصادي العام ، فتشير الاحصائيات بصدد ه أن في عام 1974 كانت وضعية التوظيف في الولاية أكثر من 41 ٪ من الوظيف الوطني حيث يشكل فيها القطاع الخاص نسبة كبيرة .

ولعل الجدول الآتي يبين ذلك جليا : (1)

	القطاع الخاص	٪	القطاع العام	٪	المجموع	٪
ولاية الجزائر	38050	38	60912	62	98912	41
الجزائر ككل	88140	36	153912	64	241530	100

وفي احصائيات عام 1977 بشأن التوظيف في القطاع الصناعي لم ينقص حجمه الا بشكل ضئيل ، حيث ظل عددهم يقدر ب: 92941 موظفا . وكانت هذه الكثافة البشرية الكبيرة سببا مباشرا في التمركز الملحوظ للشركات والوحدات الاقتصادية الكبرى .

أما اذا انتقلنا الى قطاع التجارة والخدمات والادارة ، فالجدول الآتي يبين ذلك بكل وضوح (2)

الفرع	مجموع الوظائف	٪
التجارة	47322	31
الخدمات	16298	10،6
الادارة	89178	58،5
المجموع	152798	100

ومن خلال هذا الجدول نلاحظ أن ولاية الجزائر تشكل لوحدها 58،5 ٪ من الوظائف لقطاع الادارة ، مما يبين قوة التمركز الاداري والهيكلي الذي يؤدي في النهاية لا شك الى كل المشكلات الادارية . وهكذا تشير الدراسات المتخصصة في هذا المجال أن حجم قطاع الخدمات والتجارة والادارة بدون قطاع النقل يشكل 47٪ من مجموع الوظائف لكل قطاع .

---

(1)- Statistique des interventions. Ministère de l'Interieur. Wilaya d'Alger.

(2)- Ibid.

والخلاصة العامة من هذه الدراسة الاقتصادية المقتضبة للولاية وحسب التحليلات السوسيو ـ إقتصادية تبين أن نسبة عدم الانجاز للولاية وصلت الى ٨٠٪! وهذا رقم خطيــــر يبين ما مدى العجز الاداري الذي أصاب الولاية . ولــذا فالمشكلات المعلن عليها بسبب ظاهرة العجز الاداري كنقص قروض الدفع ومواد البناء وقلة الأراضي الخ ... لا تعتبر هي المشكلة الرئيسية حسب وجهة نظرنا بقدر مـا تعود الى اعادة النظر في البنية الشكلية والتنظيمية للعاصمة وهذا ما سنعرضه فيما بعد .

وفي النهاية، يتعين علينا أن نتطرق الى الناحية الادارية والتنظيمية باعتبارها جوهر موضوعنا . فماذا عن هذه الناحية ؟ .

لقد عرفنا في الدراسة التاريخية السابقة للنظام المحلي في الجزائر كيف أن النموذج الفرنسي استطاع أن يوءثر فيه بشكل ملموس وواضح لكل دارس، لكـــن بشيء من الايجاز وبنظرة تكاد تكون عمومية . والآن سنحاول أن نعرف أهم الاصلاحات الادارية التي وقعت في الولاية قبل أن ندرس هيكلها التنظيمــــي الحالي من كافة جوانبه .

إن ولاية الجزائر تعد من الولايات العريقة في القدم جدا لما تحتلـــه من مكانة سياسية واقتصادية وادارية معتبرة، الى جانب كونها من المناطق الثلاث المعروفة في البلاد وهي : الجزائر، وهران، قسنطينة . وحسب التقارير والدراسات المتعددة بشأن الولاية كانت في نهاية الخمسينات تضم كلا من دائرة الجزائر والدار البيضاء والبليدة وحوالي ٧٠ بلدية مختلفة . والجدير بالذكر أن الأستاذ جـــاك بريـــال J. Breil كان يرى أن ولاية الجزائر لوحدهـا تضم سبعة مدن هي : الجزائر، أومال، البليدة، المدية، مليانة، الأصنام سابقا، تيزي وزو، حيث أن سكانها بلغ ١٠٣٠٢٠٥ نسمة بكثافة تقدر ب : ٥٧ في الكلم ٢ مقابل ٩٠٥٢٩٠٧٢٦ نسمة بكثافة تقدر ب : ٤، ٤ في الكلم ٢ في الجزائر ككل، علمـا بأنه يوجد من بينهم ٢٠٦٥٦٠٢٨٥ نسمة من المسلمين على مستوى الولاية وحوالي ٨٠٤٤٦٠٣٣٢ نسمة من المسلمين على مستوى التراب الوطني (حسب احصاء ١٩٥٤/١٠/٣١) .(١)

(1). Jasques Breil, La Population en Algerie, TomeII, Paris 8, Imprimerie Nationale, 1957, P.42.

وفور الاستقلال السياسي وبمقتضى المرسوم رقم ٦٣ ـ ١٨٩ الصادر في ١٦/٠٥/١٩٦٣ المتعلق باعادة التنظيم المحلي للبلديات، كانت الدوائر التابعة لولاية الجزائر ثلاثة دوائر هي : الجزائر، البليدة، الدار البيضاء. وحوالي ٣٤ بلدية جديدة مقابل ٧٠ بلدية قديمة. (١) ونشير أن دائرة الجزائر تضم ٨ بلديات هي : اسطاولي، زرالدة، بئر خادم، درارية، عين بنيان، شراقة، دويرة، الجزائر.

وبعد شهور قليلة صدر المرسوم رقم ٦٣ ـ ٤٦٦ الصادر في ٢/١٢/١٩٦٣ المتضمن كذلك اعادة التنظيم المحلي للبلديات،(٢) وأصبحت ولاية الجزائر تضم ٤٢ بلدية جديدة بدلا من ٣٤ بلدية. وكان نصيب دائرة الجزائر هذه المرّة عشرة بلديات حيث أضيفت للثمانية الأخرى كل من معالمة، وسحاولة. وفي منتصف الستينات ـ وحسب تصفحنا في الجريدة الرسمية ـ كانت ولاية الجزائر تضم ثلاثة دوائر واثنان وأربعون (٤٢) بلدية على مساحة تقدر ب: ٣٢١٠٢٧٧ هـ وبمعدل ١٠٤١٣٠٢٩٦ نسمة. (٣)

وكان تنظيم ولاية الجزائر حسب المرسوم رقم ٦٥ ـ ٢٤٦ الصادر في ٣٠/٠٩/١٩٦٥ تنظيما خاصا، وهو كما يلي :

١ ـ منطقة حضارية واحدة، مدينة الجزائر المشتملة على عشر (١٠) دائرات. بلدية واحدة.

٢ ـ ثلاثة دائرات هي : الجزائر الساحل (الشراقة المركز)، ٩ بلديات البليدة (البليدة)، ١٣ بلدية. الدار البيضاء (الرويبة المركز)، ١٤ بلدية.

٣ ـ ان مدينة الجزائر تتكون من ١٠ دائرات حضارية هي :

الدائرة الأولى : باب الوادي.

الدائرة الثانية : القصبة ـ واد قريش.

الدائرة الثالثة : الجزائر ـ المركز.

الدائرة الرابعة : مصطفى ـ بلكور.

الدائرة الخامسة : المدنية ـ الحامة ـ العناصر.

---

(1)_J.OR.A,N°35. 31/05/1963

(2)J.O.R.A,N° 91. 06/12/1963

(٣) ـ راجع الجريدة الرسمية العدد ٨٦، الصادرة بتاريخ ١٥/١٠/١٩٦٥، ص ١.

الدائرة السادسة : سانت أوجان ــ بوزريعة .

الدائرة السابعة : الابيار ــ مناخ فرنسا ــ دالي ابراهيم .

الدائرة الثامنة : القبة ــ بئر مند رايس .

الدائرة التاسعة : حسين داي .

الدائرة العاشرة : الحــرّاش ــ واد السمّار ــ برّاقي .

ثم جاء القانون البلدي عام ١٩٦٧ و نص صراحة في المادة ٢٨٢ أن بلدية الجزائر لها نظام خاص و متميز عن جميع البلديات في القطر الجزائري . ثم جــاء بعده المرسوم الصادر في ٢٥/١٢/١٩٧٠ الذي عدله والذي تضمن وضع مبدأ تطبيق النصوص الواردة في القانون مع بعض الاستثناءات .

و في المرسوم رقم ٧٢ ــ ١٩٨ الصادر في ٥/١١/١٩٧٢ المتضمــن تعديل جدول البلديات الملحق بالمرسوم رقم ٧١ ــ ٣٣ الصادر في ٢٠/١/١٩٧١، و المتعلق بالتنظيم الاداري . ينص على أن ولاية الجزائر تضم منطقة حضارية واحدة و هي مدينة الجزائر التي تشتمل على ١٢ دائرة بمعدل بلدية واحدة، مع ثلاثة دائرات هي : الجزائر التي مركزها الشراقة و التي بدورها تتكون من ٩ بلديات، ثم البليدة التي تضم ١٩ بلدية، و أخيرا الرويبة المتكونة من ٢٤ بلدية . (١)

اذا ، هكذا قسمت المدينة الى ١٢ دائرة أو قسم يشكل كل منها منطقــة انتخابية ، حيث أن بلدية الجزائر كلها لا تشكل دائرة انتخابية واحدة كما يجري في باقي البلديات، الا أن الاعضاء المنتخبين في هذه الدوائر أو الاقسام المتعددة يشكلون مجلسا يطلق عليه " المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر " . و سنرى في وقت لاحق سير هذا التنظيم في دراسة مستقلة .

. ثم تلاه الأمر رقم ٧٤ ــ ٦٩ الصادر في ٢/يوليو/١٩٧٤ المتعلق باصلاح التنظيم الاقليمي للولايات، (٢) الذي أكد أن ولاية الجزائر تتكون من مدينة الجزائر

---

(١) ــ ج .ج .د .ش، وزارة الداخلية، رقم ٧٢ ــ ١٩٨ مؤرخ في ٥/١٠/١٩٧٢ يتضمن تعديل جدول البلديات (الجريدة الرسمية، عدد ٦٣ ، الصادرة بتاريــخ ٢١/١١/١٩٧٢) .

(٢) ــ ج .ج .د .ش، وزارة الداخلية، الأمر رقم ٧٤ ــ ٦٩ المؤرخ في ٢ يوليو ١٩٧٤ . يتضمن اصلاح التنظيم الاقليمي للولايات (الجريدة الرسمية، عدد ٥٥ ، الصادرة بتاريخ ٩ يوليو ١٩٧٤) .

باثني عشرة دائرة ، و دائرة الشراقة باستثناء بلديات المعالمة والدويرة والسحاولة ، الى جانب بلديات الدار البيضاء والرويبة و برج الكيفان وعين طاية وبود واو وزموري و الثنية و رغاية المنفصلة عن دائرة الدار البيضاء. وكذلك المرسوم رقم ٧٤ ـ ١٣٩ الصادر في ١٢ يوليو ١٩٧٤ المتضمن تحديد الحدود الاقليمية و تكوين ولاية الجزائر، حيث جاء في المادة الأولى منه أن ولاية الجزائر مقسمة الى ٨ دوائر و ١٥ بلدية ، موزعـــة كمـــا يلـــي (١) :

الدوائر	البلديات
الشراقة	الشراقة ، عين بنيان ، درارية ، زرالدة ، سطاولي .
الرويبة	الرويبة ، عين طاية ، برج الكفان ، الدار البيضاء ،
بود واو	بود واو ، الثنية ، رغاية ، زموري .
باب الوادي	باب الوادي ، بولوغين ، القصبة وواد كورين .
بئر منـدرايس	بئر مندرايس ، بوزريعة ، الأبيـار .
سيدي محمد	سيدي محمد ، الجزائر الوسط ، المدنية .
حسين داي	حسين داي ، القبـة .
الحراش	الحراش .

ثم جاء الامر رقم ٧٧ ـ ٨ الصادر في ١٩ / ٠٢ / ١٩٧٧ المتضمن للتنظيم الاداري الجديد لمدينة الجزائر بهدف تطبيق مبدإ اللامركزية ، حيث راح المشرع الجزائري يقسم مدينة الجزائر القديمة الى ١٣ بلدية جديدة في مكان ١٢ الدوائر المعروفة . و هي : باب الوادي ، القصبة ، وسط مدينة الجزائر ، سيدي محمد ، المدنية ، بولوغين بن زيري ، الابيار ، القبة ، حسين داي ، الحراش ، بوزريعة ، بئر مندرايس ، الـى جانب البلدية القديمة براقي ، لكن مع المحافظة على النظام السابق للمدينـة كمـا سنـرى فيمـا بعـد .

(١) ـ ج ج د ش ، وزارة الداخلية ، مرسوم رقم ٧٤ ـ ١٣٩ مؤرخ في ١٢ يوليو ١٩٧٤ يتضمن تحديد الحدود الاقليمية و تكوين ولاية الجزائر . (الجريدة الرسمية ، عدد ٥٧ ، الصادرة بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٧٤).

وفي النهاية - وحسب احصائيات عام ١٩٧٨ - تشمل ولاية الجزائر ٨ دوائر ومجلس شعبي لمدينة الجزائر و٢٧ بلدية، والجدول الاتي يبين بوضوح الخريطة الجغرافية والبشرية للدوائر والبلديات : (١)

(١) - وثيقة باللغة الفرنسية من وزارة الداخلية .

الدوائر	البلديات	السكان	المجموع
سيدي محمّد	سيدي محمّد	١١٨.٦٤٨	٣٧٩.٤٢٩
	الجزائر الوسط	١١٣.٨٨٧	
	المدنية	١٣٦.٨٩٤	
الحراش	الحراش	١٤١.٧١٤	١٨١.٩٧٢
	براقي	٤٠.٢٥٨	
شراقة	شراقة	٣٢.٤٤٩	١٠٩.٣٥٠
	درارية	١٥.٠٧٢	
	زرالدة	١٤.٦٥٣	
	سطاولي	١٧.٤٤٣	
	عين بنيان	٢٩.٧٣٢	
رويبة	رويبة	٣٨.٠٦٣	١٣٥.٥٦٤
	دار البيضاء	١٢.٢٨٨	
	برج الكيفان	٤٦.٥٩٠	
	عين طاية	٣٨.٦٢٣	
باب الوادي	باب الوادي	١١٢.٧١٣	٢٧٦.٧٧٦
	القصبة ،وادي قريش	١١١.٠٨٠	
	بولوغين ابن زيري	٥٢.٩٨٣	
بوزريعة	بوزريعة	٣٠.٢١٢	١١٤.٤٣٦
	ثنية	٣٥.٠١٢	
	الرغاية	٢٨.٩٩٠	
	زموري	٢٠.٢٥٢	
بئر مند رئيس	بئر مندريس	٧٧.٥٨٢	٢٤٧.٧١٨
	الأبيار	٩٨.٥٤٣	
	بوزريعة	٤٢.١٦٢	
	بئر خادم	٢٩.٤٣١	
حسين داي	حسين داي	٢١١.٢٠٧	٢٨٩.٤٦٠
	القبة	٧٨.٢٥٣	

إذا ، من خلال هذه السلسلة من الاجراءات القانونية والاصلاحات التشريعية بشأن الولاية ، يلاحظ الباحث أن المشرع لم يجد ظالته بعد ، خاصة وأنه لم يتخلص نهائيا من الآثار السلبية التي ورثها عن النموذج الفرنسي والتي كانت وراء كل المشكلات الادارية المتمثلة في المركزية وعدم تطبيق اللامركزية والديمقراطية الفعلية في الادارة المحلية .

وعموما تلكم هي البطاقة التعريفية لولاية الجزائر من نواحيها التاريخية والجغرافية والاقتصادية والادارية بشكل موجز ومقتضب التي لا شك أنها أعطتنا صورة عامة عن الولاية تكون بمثابة أرضية ننطلق منها في تحليلاتنا ودراستنا للولاية ككل .

التنظيم الاداري والهيكلي للولاية (من الداخل) :

إذا عرفنا الشيء القليل عن ولاية الجزائر من الناحية الخارجية ومن مختلف النواحي المتعددة وخاصة الناحية الادارية ، فماذا عنها من الناحية الداخلية ؟

إن هذا السؤال الهام والجوهري بشأن ولاية الجزائر والذي يساعدنا على معالجة المشكلة البيروقراطية سيمكننا أولا ، أن نتعرف على أهم التنظيمات الهيكلية التي وقعت بالولاية — حسب المصادر المتوفرة لدينا — وكذلك التعرف على العناصر البشرية التي تسيّر هذه الهياكل ، حتى ندرك فاعلية المرسوم رقم ٧٦ — ١٤١ الصادر في ١٩٧٩/٩/٨ المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره ، الذي حاول أن يجعل حدا للاختلال التنظيمي والهيكلي لا على مستوى ولاية الجزائر فحسب بل وليشمل كافة الولايات بالقطر . كما أننا سنتعرف على الحالة التنظيمية والادارية التي هي عليها ولاية النموذج (أي عاصمة البلاد) بالنسبة للولايات الأخرى .

إن ولاية الجزائر - كباقي ولايات القطر - راحت بدورها تتفاعل وتتكيف مع قانون الولاية لعام ١٩٦٩ الذي أكد صراحة في بابه الثالث عن موضوع تنظيم المجلس التنفيذي للولاية ، كما أنها حاولت أن تتماشى والمراسيم التي ظهرت بهذا الشأن في مطلع السبعينات لتنتهي أخيرا بمرسوم جديد قد ظهر في عام ١٩٧٩ وأكمل نهائيا في مطلع الثمانينات.

ولكن ، إن سن القوانين شيء ، والواقع المعاش شيء آخر • فبعد بحث طويل في مكتبة أرشيف الولاية تمكنت من الحصول على عدة هياكل تنظيمية للولاية منها ما استعمل في مطلع السبعينات ومنها من لا يزال باقيا ، الى جانب بعض التنظيمات الهيكلية المقترحة بشأن تنظيم مدينة الجزائر الكبرى ((كما هو مبين في الاشكال رقم : ٥أ ، ب)) • وكل مديرية من هذه المديريات المتعددة تحاول جاهدة أن تطبق ماجاء في القوانين التي تنظمها •

بالاضافة الى ذلك ، ان المجلس الشعبي الولائي هو أيضا بدوره يعرف نوعا من التنظيم الاداري والهيكلي إذ يتشكل أساسا من أربعة لجان دائمة من بين أعضائه الى جانب اللجان المؤقتة المخصصة لدراسة المواضيع المستجدة • وهذه اللجان الدائمة تتكون من :

أ - اللجنة الادارية والمالية •

ب - اللجنة الاقتصادية •

ج - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية •

د - لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية •

الى جانب هذه اللجان المذكورة هناك أمانة عامة يستعين بها مكتب المجلس الشعبي الولائي لتسيير شؤونه • ونشير أن أعضاء المكتب هم دائمون وليسو مؤقتون كما كان معمول به سابقا ، علما بأن المكتب يتشكل من رئيس المجلس وأربعة نواب للرئيس الذين يتم انتخابهم من بينهم •

وهكذا ، فالمجلس الشعبي لولاية الجزائر يتكون من ٥٥ عضوا الى جانب ثلاثة موظفين إداريين .(١) وهم موزعون كما يلي : (٢)

الدوائر / ولاية الجزائر	المقاعد على مستوى البلديات		المقاعد على مستوى الولاية
سيدي محمّد	سيدي محمد ،الجزائر الوسط ،المدنية :	١١٧	١٢
الحراش	الحراش ، براقي :	٦٨	٦
الشراقة	الشراقة ،درارية، زرالدة، سطاولي، عين بنيان :	٨٧	٣
الرويبة	الرويبة ،الدار البيضاء ،برج الكيفان، عين طاية :	٨٦	٤
باب الوادي	باب الوادي ، القصبة وادي كوريسن ، بولوغين بن زيري :	١٠٧	٩
بودواو	بودواو ،الثنية ،رغاية، زموري :	٨٤	٤
بئر منديس	بئر مندريس ،الابيار ، بوزريعة، بئر خادم :	١٠٨	٨
حسين داي	حسين داي ،القبة :	٦٨	٩
المجموع	=	٧٢٥	٥٥ =

(١)- مقابلة مع رئيس المجلس الشعبي الولائي وكاتبه الخاص، ولاية الجزائر، جويلية ١٩٨١.

(٢)- ج ج د ش ، وزارة الداخلية ، مرسوم رقم 79 ـ 202 المؤرخ في 3/ 197911 يتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد في انتخابات المجالس الشعبية للولايات(الجريدة الرسمية العدد 45، الصادرة بتاريخ 6/ 11/ 1979) ص 1173

أما من الناحية البشرية _ فمن خلال الاحصائيات لعام ١٩٨١ _ (١) وبعد دراسة شاملة لكافة الملفات المتواجدة بمصلحة المستخدمين لولاية الجزائر، تحصلت على الجدول الاتي :

الميزانيات	الموظفين المتعاقدين	الموظفين غير المتعاقدين	البرنامج العام	المجموع
ميزانية الولاية أ	٥١٤		—	٥١٤
ميزانية الدولة	٣٢٨		٥٢٦	٣٢٨
ميزانية الولاية ب		٢٢٠	١٣٩١	٢٢٠
المجموع :	٨٤٢	٢٢٠	١٩١٧	١٠٦٢

إذا ،ان عدد الموظفين بداخل الولاية لا يتجاوز ١٠٦٢ موظفا من بينهم ١٠٪ فقط من الاطارات المتوسطة وأحيانا بعض الاطارات العليا المتخرجة من الجامعات والمدارس العليا . أما المصالح التابعة للولاية فيوجد بها حوالي ٨١٠٠ موظفا من بين ٩٧٢١ موظفا مقررا في البرنامج العام للتوظيف. وبالاجمال فالعدد الحقيقي للموظفين بولاية الجزائر لا يتجاوز عشرة آلاف موظف ، مع العلم أن البرنامج العام المقرر لعدد الموظفين يبلغ ١٢١٥٢ موظفا ، أي بعجز يقدر تقريبا بـ ٢١٥٢ موظفا .

ومما تجدر الاشارة اليه في ميدان التوظيف والموظفين أن نسبة الشباب عالية جدا وغير متكونة تكوينا سليما ، مما جعلها غير مستقرة بالولاية لأسباب اجتماعية ومهنية سنعرفها بعد حين .

(١) _ مقابلة مع رئيس مصلحة المستخدمين بولاية الجزائر، جويلية ١٩٨١ .

وإذا كنا قد سلطنا بعض الأضواء على الجوانب التنظيمية والهيكلية للولاية من الناحية الادارية والبشرية فلا بأس أن نتممها بالناحية المالية ، خاصة وأن المال هو عصب الحياة كما يقولون .

إن ولاية الجزائر تعد من الولايات الغنية جدا في مواردها المالية اذ بلغت ميزانيتها الأولية لعام ١٩٨١ بـ: مئتان وثماني وستون مليار وخمسة وسبعون ألف وسبع مئة وأربعة وتسعون دينار جزائري أي ٢٦٨،٠٧٥٠،٧٩٤،٠٠ د.ج . في حين كانت عام ١٩٧٩ بحوالي ٣٠٠،١٦١،٠٧٢،٥٣ د.ج . ثم انخفضت قليلا الى ٢٣٧،٨٥٢،٥٤٦،٥٣ د.ج . عام ١٩٨٠ لترتفع من جديد في سنة ١٩٨١ .(١)

وهكذا ، فالمشكلة المالية غير واردة كما يقول البعض اللهم الا من حيث الاجراءات المعقدة من جهة ، والتوزيع غير المخطط لبعض البلديات الفقيرة مقارنة بالبلديات الغنية التي تملك معدلا مرتفعا في مختلف ضرائبها من جهة أخرى .

بعد هذا الوضع التنظيمي والمالي للولاية ظهر مرسوم عام ١٩٧٩ المتضمن تشكيل وتنظيم المجلس التنفيذي للولاية والذي تمت جميع اجراءاته في مطلع الثمانينات . حيث ورد في المادة الرابعة منه أن نشاطات المجلس التنفيذي في كل ولاية تنظم على نسق واحد وتحت سلطة الوالي ، ويتكون من ١٥ مديرية هي كما يلي :

١ ـ مديرية التنظيم والادارة المحلية .
٢ ـ » » التنسيق المالي .
٣ ـ » » التخطيط والتهيئة العمرانية .
٤ ـ » » الهياكل الأساسية القاعدية .
٥ ـ » » التعمير والبناء والاسكان .
٦ ـ » » التنمية الزراعية والثورة الزراعية والغابات .
٧ ـ » » الري .

(1)_Budget Primitif de la Wilaya d'Alger,exercice 1979,1980,1981,P.1.

٨ – مديريـــة البريد والمواصــلات .
٩ – " " المناعة والطاقـــة .
١٠ – " " التربية والشبيبـــة .
١١ – " " الصحـــــة .
١٢ – " " العمل والتكوين المهني والمجاهدين .
١٣ – " " التجارة .
١٤ – " " النقـــل .
١٥ – " " النشاط الثقافي والسياحي والرياضـة .

إن هذا يدفعنا لأن نتساءل من جديد ؛ هل هذا التنظيم يتماشى وواقـع الولاية حتى تقوم بدورها الأساسي في حل مشكلات المواطنين والتفـرغ لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة ، أم العكس من ذلك ؟

ان الاجابة على هذا السؤال الوجيه تجرنا حتما إلى إنتقاء احـــدى العينات من المديريات الآنفة الذكر حتى لا تكون دراستنا عمومية وغيـــر محددة ،وقد وقع اختيارنا – لعدة أسباب موضوعية ومنطقية – على مديريـــة التنظيم والادارة المحلية باعتبارها العمود الفقري للولاية . فماذا عن مديريـــة التنظيم والادارة المحلية ؟؟

لقد جاء في القانون أن مديرية التنظيم والادارة المحلية تتكون من خمســة مديريات فرعية هي : (١)

١ – مديرية التنظيم العـــام .
٢ – " " الشؤون العامة والمنازعات .
٣ – " " الادارية والمالية المحلية .
٤ – " " التجهيزات والاستثمارات المالية.
٥ – " " المؤسسات المحليـــة .

---

(١) – للمزيد من المعلومات راجع الجريدة الرسمية ،العدد ٥٢ ،الصادرة بتاريخ ٢٣/١١/١٩٨٠ .

ونشير أن كل مديرية من هذه المديريات تتكون من عدة مكاتب . فمديرية التنظيم العام تهتم أساسا بكل القضايا المتعلقة بالهوية والأموال وحالة الأشخاص وتنقلاتهم قصد السهر على تطبيق التنظيم العام ، وذلك عن طريق مكاتبها الثلاث المشرفة على الأشخاص وتنقلاتهم ، وكذلك على حالة الأجانب ، ثم أخيرا الاهتمام بالتنظيم والاملاك .

في حين نجد مديرية الشؤون العامة والمنازعات تتولى مهمة اعداد التنظيم البلدي ومراقبة والتنسيق بينه وبين التنظيم العام ، الى جانب الاهتمام بقضية الانتخابات وجمع المعلومات المتعلقة بالوضعية العامة للولاية قصد استغلالها في دراسات مختلفة ، دون أن ننسى دورها القانوني في اتخاذ الاجراءات القانونية خاصة منها بنزع الملكية والمصادرة ... الخ . ويقوم بهذه المهام أربعة مكاتب هي :

١ - مكتب التنشيط والتنسيق .
٢ - " " الانتخاب والمنتخبين .
٣ - " " الوثائق والدراسات والتلخيص .
٤ - " " الشؤون القانونية والمنازعات .

أما مديرية الشؤون الادارية والمالية المحلية فتنحصر مهمتها في دراسة الهياكل الاقليمية للمراقبة ومتابعة وضعية مناصب العمل والعمال المحليين ، ومراقبة الميزانيات البلدية والموافقة عليها وتحليل الميزانيات والحسابات الادارية البلدية والولائية ، ثم متابعة تسيير الأملاك المحلية واستغلالها مع مراقبة تسيير المصالح العمومية المحلية وتنظيمها . وكل هذه المهام يتولاها مكتب الموظفين البلديين ، ومكتب المالية البلدية والتحليل المالي والاحصائيات ، ثم مكتب الأموال والاملاك البلدية والمصالح والمؤسسات العمومية المحلية .

والمديرية الفرعية - ما قبل الأخيرة - هي مديرية التجهيزات والاستثمارات المحلية المكلفة بتوجيه الجماعات المحلية ومساعدتها في برمجة مشاريع التجهيز والاستثمار وانجازها وذلك عن طريق مكتبين هما : مكتب البرامج والصفقات ، ثم مكتب النشاط الاقتصادي .

وأخيرا هناك المديرية الفرعيه للمؤسسات المحلية التي تهتم في اطـــار التشريع والتنظيم الساريين بانشاء وحدات الانتاج والانجاز والخدمات الخاصة بالجماعات المحلية وتنظيمها ومراقبتها ، حيث يشرف على ذلك ثلاثة مكاتـــب هي : مكتب الدراسات والبرامج ، مكتب التنظيم والمراقبة ، ثم مكتب الاحصائيـات والتنظيم .

بعد هذه اللمحة القانونية لمديرية التنظيم والادارة المحلية ، نعـــود الآن الى واقعها في ولاية الجزائر ، حتى نتعرف جيدا على الخـلل والعجـز الاداري الذي يدب في مختلف اجهزتها الادارية بالرغم من المجهودات الـتي تبذلها .

إن مديرية التنظيم والادارة المحلية بولاية الجزائر تتكون أساسا من ٥٠ موظفا من بينهم ٩ نواب للمدير العام و ٣ مديرين آخرين ، ونسبـــــة الاطارات العليا بها جد قليلة حيث لا تتجاوز ١٩ موظفا يحملون درجة متصرف إداري . وكان لهذا النقص آثاره السلبية على التنظيم العام لمختلـــف المكاتب التي تتكون منها المديرية كما سنرى بعد قليل .

ولكن ، اذا كان هذا النقص الملحوظ في العامل البشري الكفء مـــن بين المعرقلات الأساسية لتطبيق التنظيم الجديد للمديرية بصفة خاصـــة ، وباقي المديريات الأخرى بصفة عامة . فإن المشكلة الجوهرية ــ حسب رأينــا ــ تكمن أساسا في القيادة أو القيادات المتوالية على الولاية والتي لم تتمكـــن من انجاز المشاريع المبرمجة بالولاية ، وقد تعاقب على ولاية الجزائر منـــذ الاستقلال الى نهاية ١٩٨٢ حوالي ٦ ولاة جلهم اليوم يتبوأون أماكن حساسة في الدولة ، علما بأن ولاية الجزائر ضربت الرقم القياسي في عدم تحقيـــق البرامج المسطرة مقارنة مع ولايات القطر . ويبدو أن التعيينات في عاصمـــة البلاد تخضـع لاعتبارات سياسية أكثر مما تخضع للاعتبارات الفنية والمقدرة على انجاز العمل بسرعـة وبكفاءة عاليـة .

ان مديرية "التنظيم والادارة المحلية بمختلف مديرياتها الفرعيـــة ومكاتبها المتعددة تعاني من عجز اداري ملحوظ يمكن تلخيصه في النقـــاط الآتيـــة :

جدول الخطأ والصواب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
2	4	الحكم	الحاكم
12	29	SNED , P , 221	S.N.E.D , 1973 ،P221
17	8	دعى	دعا
34	15	الصادرة 18/ 1/ 1967	الصادرة في 18/ 1/ 1967
39	23	منشأة	منشأه
42	25	التنظيمات	التنظيمية
62	3	يحترفون	يعترفون
68	1	السياسية	السياسة
160	9	برنامجها متابعة	برنامجها ومتابعة
180	13	الوطن	المواطن
190	8	ثلاثة عشرة من	ثلاثة عشر سنة من

%			
البليدة (البايدة المركز)	البايدة (البايدة)	19	256
طفيفا	تطافيفا	23	278
الا	الى	2	293
بنزاهة	ينزاهة	25	304
464	46	28	304
واليست	وايس	10	320
بينهما	بينها	8	323
العمليات	العامليات	2	326
//	//	11	331
العقبات	العقابات	21	338
نجده	نجدة	5	339
تتسببفيها	تتشبب فيها	7	
حضاريا	حماريا	11	

341	16	تدسهر	تشهر
355	11	مردوية	مردودية
	2	المخططتات	المخططات
357	25	السوح	الروح
384	16	وزيط	وزير
396	13	المواخ	المؤرخ

١ - يلاحظ من خلال الوظائف العامة التي تقوم بها المديرية الفرعية للتنظيم العام أن مفهومها للتنظيم لا يعني الاهتمام باعادة النظر في الهياكل التنظيمية للولاية وفق الأسلوب العلمي للتنظيم وأساليب العمل كما كان قبل هذا الاصلاح ،وانما يعني تنظيم المواطنين وفق حاجاتهم اليومية • ولكن حتى هذه الوظيفة فانها دون المستوى المطلوب • فمثلا لو أخذ مكتب التنظيم والاملاك وبالتحديد قسم رخصة السيارات والبطاقة الرمادية لوجدناه يعاني من نقص كبير سواء من حيث المكاتب الادارية للموظفين أو من حيث العاملين الجادين بهذه المكاتب والأقسام • ولذا كان الحصول على بطاقة من البطاقات المذكورة يصل احيانا الى الشهرين بسبب الطلب المتزايد عليها اذ وصل في سنة ١٩٨١ حوالي ١٧٠ الف بطاقة • (١)

٢ - أما مديرية الشؤون العامة والمنازعات فحدث ولا حرج كما يقولون • حيث أنه لا يوجد من الناحية الواقعية المكتبين الخاصين بالتنشيط والتنسيق ومكتب الشؤون القانونية والمنازعات الذي أكد عليهما المرسوم الجديد • والأسباب تعود الى قلة الاطارات وانعدامها اذ أنه من بين ١٦ موظفا لا توجد سوى اطارة هي خريجة المدرسة الوطنية للادارة ومسؤولية عن المديرية •(٢) مع العلم أن وظيفة التنظيم البلدي ومراقبته وتنسيقه وفق التنظيم العام مع اتخاذ الاجراءات القانونية ••• الخ• أمر يتطلب خريجين في القانون، وهذا ليس صعب عن بلادنا التي تزخر بالاطارات التي تستطيع أن تقوم بهذه المهمة أحسن قيام •

٣ - ومن جديد تطرح قضية الاطارات ونقصها كميا وكيفيا للمديرية الفرعية للشؤون الادارية والمالية المحلية ،ففي عام ١٩٦٧ كان عدد الموظفين بها ٤٠ موظفا ،وها هو اليوم لا يتجاوز ١٤ موظفا

---

(١) - مقابلة مع الاخوة المسؤولون على هذا القطاع ، ولاية الجزائر ، ١٩٨١/١٠/١٣.

(٢) - مقابلة مع مسؤولة مديرية الشؤون العامة والمنازعات ،ولاية الجزائر ،٨١/١٠/١٣

حيث نسبة الاطارات المالية لا تتجاوز ١ ٪ فقط ![(١)] وعندما حاولنا الاستفسار عن امكانية الاستفادة من اطارات مراكز التكوين الاداري فوجدنا ظاهرة ضعف المستوى وغياب الضمير المهني والأخلاقي للخريج .

هذا الى جانب اشكالية ضياع عامل الوقت والزمن في اصدار القرار بشأن الموافقة على ميزانية البلدية .

٤ — تعتبر المديرية الفرعية للتجهيزات والاستثمارات المحلية من بين المديريات الهامة لدورها المحدد في توجيه الجماعات المحلية ومساعدتها في برمجة مشاريع التجهيز والاستثمار وانجازها . ويلاحظ بأن المكتبين المذكورين آنفا يشكلان مكتب واحد والموظفون الذين يبلغ عددهم ٥ يجلسون في مكتب واحد . ولا شك أن مثل هذه الوضعية لها انعكاسها السلبي على مكتب النشاط الاقتصادي المكلف بدراسة المشاريع التنموية لمساعدة البلديات بواسطة ميزانية الدولة ، حيث أن المشاريع تبقى أكثر من شهرين بسبب الدراسات المختلفة لوزارتي التخطيط والمالية . ومما زاد الأمر تعقيدا قلة الاطارات الكفأة التي تفضل العمل بالشركات الوطنية بدلا من الجماعات المحلية لأسباب اجتماعية ومتعلقة بالأجر .

٥ — أما حول المديرية الفرعية للموءسسات المحلية ، فالأمر يدعو للاستغراب بعض الشيء حيث أن عدد الموظفين لا يتجاوزون الأربعة ويشتغلون بمكتب صغير لا يتسع حتى للملفات والتقارير المختلفة الى جانب عدم تحديد المكاتب المذكورة في المرسوم . مع العلم أن مهمة هذه المديرية جد صعبة لأكثر من سبب :

أولا : لتعاملها مع الوحدات الاقتصادية البالغ عددها ٩٧ وحدة اقتصادية والتي يشتغل بها أكثر من ٢٥٠٠ عامل على مستوى الولاية .

ثانيا : لصعوبة الدراسة الاحصائية والأرقام المضبوطة بشأن الموءسسات وخاصة في غياب الاطارات الكفأة .

ثالثا : لكون مهمة التطهير الإقتصادي مهمة كبيرة وتتطلب المسوءولية الجماعية لاعتبارات عديدة .

---

(١) — مقابلة مع مسؤول مديرية الشؤون الادارية والمالية ، ١٣/١٢/١٩٨١ .

إذا ، هذه بعض السلبيات ـ وهي عديدة لا شك ـ التي تفطنـــــا لها ونحن نقوم بدراستنا الميدانية للمديرية العامة للتنظيم والادارة المحلية ، والتي كان تأثيرها واضح على باقي المديريات الأخرى . وهكذا برزت للوجـــود مشكلات عامة تمس الولاية كلها يمكن حصرها في الجوانب الآتية :

١ ـ المشكلات الادارية وتتمحور في النقاط التالية :

أ ـ تعدد الهياكل الادارية في الولاية الشيء الذي أدى الى وجود اختلال في التنظيم والتنسيق والرقابة ، والسبب يعود بكل بساطة الى غياب خطة علمية موحدة للتنظيم الجديد للولايات يولي اهتماما لقضية الوسائل المادية والبشرية التي تساعد على تطبيق المرسوم .

ب ـ ان مكتب التنظيم وطرق الأساليب أو المناهج والذي كان سابقا تابعا لمصلحة المستخدمين والملحق حاليا بالكتابة العامة للولاية ، والمكلف أساسا بترقية تقنيات التنظيم واختصار العمل في الادارات والمصالح التابعة للولاية (١) لم ينشأ بعد لأنهم في انتظار عودة أحد المتدربين في بلجيكا ، وهذا أدى في النهاية الى غياب خطة شاملة لتنظيم المكاتب المكتظة والآلات التقنية المعطلة مما انعكس على عدم توفير المناخ الإداري للعمل .

جـ ـ غياب خطة واضحة المعالم تتولى مهمة اقتناء الاطارات الادارية الكفأة لتتحكم في المشكلات الادارية لا على مستوى الولاية فحسب بـــل وحتى على مستوى البلديات والمؤسسات العامة والادارات العمومية .

د ـ عدم الوضوح والدقة التنظيمية في الصلاحيات لانجاز المشاريـــع بين البلديات والمجلس الشعبي لمدينة الجزائر والهيئة التنفيذية ، مع غياب جهاز صـــارم للرقابـــــة . (٢)

---

(١) ـ للمزيد من المعلومات راجع : الجريدة الرسمية ، العدد ٣٤ ، الصادرة بتاريخ ١٩/٠٨/١٩٨٠ .

(٢) ـ تقرير عام عن أعمال اللجنة المواقتة المكلفة بالمخطط الخماسي ، المجلس الشعبي الولائي للجزائر ، يناير ١٩٨١ ، ص ١٠ .

هـ ـ عدم مسايرة القوانين و نشاطات الجماعات المحلية في مجال الأسواق العامة. والذي تسبب في اغراق السوق الوطنية في منعرجات البيروقراطية الناتجة عن الهياكل القديمة للرتابة. (١)

و هكذا ترتب على هذا المشكل الاداري مجموعة من العراقيل و الحواجز التي وقفت حجرة عثر في تحقيق البرامج المسطرة عبر المخططات الوطنية، و في الفقرات التالية سنتعرض الى الجوانب الاجتماعية المترتبة عنه.

٢ ـ المشكلات السسيو ـ ادارية و تتمثل في الجوانب الاتية :

ان كل التقارير الولائية والتصريحات الرسمية للمسؤولين بالولاية تؤكد مرة أخرى عن العجز الذي تعاني منه الجزائر في كافة الميادين قد انعكس على المواطنين حيث تكاثرت شكاويهم من قلة المرافق الضرورية. نذكر من بينها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :

أ ـ التعقيدات الادارية في تسليم أبسط الوثائق الادارية من الولاية بحيث أن الوقت الذي يضيع من كثرة الانتظار لا يمكن تقديره بأي ثمن.

ب ـ العجز الملحوظ في قضية السكن حتى أن الأرقام تؤكد أن حاجيات الولاية تقدر بـ: ٢٦ ألف مسكنا في السنة، هذا اذا تغافلنا عن تصريحات المسؤولين بالولاية الذين يؤكدون بأننا : "نعاني اليوم من عجز يقارب ٣٠ سنة في ميدان السكن" (٢). ولا شك أن ولاية الجزائر بأحيائها القصديرية تتولى على حصة الأسد في ذلك. والسبب في اعتقادي أن مشكل السكن لا يعود كما يتصور البعض لمواد الانجاز والبناء و مكاتب الدراسات الخ... وانما يعود الى قلة التنظيم وسوء توزيع ما تم انجازه. ان هذه المشكلة أصبحت من المشكلات الخطيرة على مردودية وانتاجية الادارة التي يعمل بها

---

(1)_Mohamed Djaoui, OP.Cit, P.87.

(٢) ـ عبد اللطيف ولد الحربي، "ولاية الجزائر والمخطط الخماسي"، المجاهد الأسبوعي، الجزائر، العدد ١٠٩٣ بتاريخ ١٩٨١/٠٧/١٧، ص ١٥.

هؤلاء الموظفين و العمال ، لأن النتائج الحملية للبرامج في قطاع السكن في نهاية عام ١٩٨٠ وصلت الى انجاز ١٤١٤٤ سكنا حضاريا من ٥٧٤٨٨ سكنا حضريا أي بنسبة ٢٥ ٪ ويقدر الباقي بـ : ٤٣٣٤٤ سكنا منها ٣٢٠٢٠ لم يشرع في انجازها . بينما كان السكن الريفـــي لا تتجاوز نسبة الانتاج فيه سوى ١١٪ فقط، حيث البرنامج العام كان يقدر بـ : ٥٤٧١ مسكنا ريفيا لم ينجز منه سوى ٥٩٨ سكنا و حوالي ١٢٤٨ سكنا في طور الانجاز والباقي المقدر بـ : ٣٦٨٠ سكنـــا لم يشرع في انجـــــــازه. (١)

جـ ـ مشكلة الصحة في الولاية هي أيضا بدورها عرفت نقصا كبيرا و خطيرا في آن واحد ، حيث لم تسلم من التعقيدات البيروقراطية التي دفعت بالمواطن العادي أن يدخل في لعبة الرشوة والمحسوبية للحصـــول على موعد طبـــي في أسرع الآجال قبل أن تحل به الكارثـــــة. ولعل الأرقام التالية تبين العجز الملحوظ في هذا الميدان حيث أن كل طبيب واحد يقابله ألف مواطن، و صيدلية واحدة لحوالـــي ٦٥٠٠ مواطن، و ٥ أســـرّة لكل ألف مواطن الخ ... (٢) دون أن نتحدث عن النوعية وقلة الأدويـــــــــــــــــــة .

د ـ مشكلة النقل الحضري للعامل التي كانت وراء ظاهرة الوصول المتأخر للعمل . فتشير الاحصائيات أن النقل اليومي للشركة الوطنية للنقـــل الحضري يصل الى ٧٠٠ ألف مواطـــــــــــــــــن. (٣)

---

(١) ـ تقرير عـــام للجنـــة المخططـــات البلدية للتنميـــة و السكن والتعمير، ولايـــة الجزائر، بتـــاريخ ١٣/٠٢/١٩٨١، ص ٣ ، ٤ .

(٢) ـ عبد اللطيف ولد العربــــي ، المرجع السابق الذكـــــر، ص ١٥ .

(٣) ـ " " " " " " " " " " " .

و هذا الرقم الكبير يفسر لنا أن قضية النقل في ولاية الجزائر تحتاج الى جهود معتبرة وجادة ،لذا راحت الولاية أخيرا تهتم بالنقل السريع تحت الأرض أي " الميترو" (١) للتخفيف من الأزمة ؤليس للقضاء عليها الا اذا فكرنا في نقل العاصمة من الوسط. (٢) و مما تجدر الاشارة اليه بهذا الصدد أن بعض الناس يتحدثون عن امكانية نقل العاصمة الى ضواحي ولاية المدية و هي فكرة تستحق التشجيع.

هذه بعض المشكلات الادارية والسسيو - ادارية التي تواجه المواطن و الولاية في آن واحد من جهة ،والتي انعكست - كما سنرى - على الدائرة والجماعات المحلية من جهة أخرى. و السبب في إعتقادي أن مشكلة بيروقراطية الادارة الجزائرية بمفهومها السلبي لم تكن بيروقراطية منغلقة فحسب بل هي من البيروقراطيات السياسية ، حيث أن كل والي يتسلم منصب القيادة الادارية بالولاية يعين مجموعة من السياسيين المقربين إليه في مناصب عليا بالولاية. و الحل الأساسي لمشكلات الولاية في تعيين رجال الاختصاص في الوظائف التقنية و بقائهم هناك لانجاز المهمات المطلوبة و ذلك بغض النظر عن القائد السياسي الذي يتربع على كرسي القيادة بالولاية.

---

(١) - أخيرا وافق عليه مجلس الوزراء ، وستقوم به شركة فرنسية تدعى هي سوفراتو المتفرعة عن شركة خطوط النقل الباريسية R.A.T.P.
وكانت قيمة عقد الدراسة ١٧٠ مليون فرنك قديم أي حوالي ٢٦ مليون دولار.
و تشمل الدراسة مشروع انشاء خط أولي بطول ١٢ كلم يمتد على الساحل و يكون جاهزا للتشغيل ابتداء من سنة ١٩٨٥ مع مشروع انشاء خطوط أخرى بطول ٦٤ كلم تنطوي على ٣ خطوط لتخفيف من أعباء النقل والمواصلات الخ.......
(راجع جريدة العالم الفرنسية الصادرة في ١٩٨١/٠٧/٢١ ، وكذلك مجلة المستقبل الصادرة في باريس بتاريخ ١٩٨٢/٠٢/٢٧).
(٢) - للمزيد من المعلومات راجع الجرائد الرسمية الآتية : العدد ٦١ ، الصادرة في ١٩٧٣/٠٧/٣١ بشأن الحي الدبلوماسي ، والعدد ٦٢ الصادرة في ١٩٧٣/٨/٠٣ بشأن الحي الحكومي والاقتصادي.

وانطلاقا من هذه الحقيقة ، فلا بد من اعادة النظر كلية في الهيكل الاداري العام للولاية و تخطيطه من جديد وفق الامكانيات المادية والبشرية المتواجدة ، الى جانب مراجعة القوانين و تحديثها مع اعطاء المكانة اللائقة للانسان الكفء النزيه الملتزم . و اذا طرحنا هذا الطرح الجذري ، فلان التوجيهات و التوصيات العامة للمجلس الشعبي الولائي و منتخبيه تؤكد هذا الاتجاه حيث تدعو الى :

١ ــ التخلي نهائيا عن الارتجالية .

٢ ــ الاحترام المطلق للأولويات .

٣ ــ تجنب الاجراءات الجزئية في اعداد المشاريع ، و من هذا المنطق يجب التفكير في سياسة التوازن الحقيقي على مستوى الولاية .

٤ ــ لا تقبل إلا الاقتراحات الواقعية والمصحوبة فعليا بوسائل الانجاز .

٥ ــ تحديد بصفة دقيقة ونهائية المجموعة أو الهيئة المكلفة بانجاز كل مشروع .

٦ ــ تدعيم الامكانيات البشرية في الميدانين الاداري والتقني للبلديات و مديرية الهيئة التنفيذية .

٧ ــ التحضير الكافي مسبقا للمشاريع من حيث الدراسة والانطلاقة في الأشغال .

٨ ــ تفادي التأخيرات المسجلة في ميدان المشاريع و التي وصلت النسبة المئوية العامة فيها بـ : ٨٧ ٪ ، و اعطاء الأولوية لقطاعات السكن و الصحة و الزراعة والشبيبة والري والنقل .

٩ ــ تحديد بوضوح العلاقات بين البلديات والمجلس الشعبي لمدينة الجزائر والهيئة التنفيذية ؛ حتى لا تميع توزيع الصلاحيات في انجاز المشاريع و يضيع الجهاز الصارم للرقابة .

١٠ ــ اعادة النظر في الهياكل الادارية والتقنية بالولاية .

١١ ــ اعطاء أهمية للدائرة مع تدعيمها بأقسام تقنية قادرة على تفادي النقائص على المستوى المحلي .

١٢ ــ الاعتراف بتراكم المشكلات الخطيرة التي تسبب المناخ السلبي في أوساط الجماهير الشعبية على المدى القريب ، مع الالحاح على ضرورة ايجاد حلول لهذه المشكلات (١) .

---

(١) ـ تقرير عام عن أعمال اللجنة الموقتة المكلفة بالمخطط الخماسي ، المجلس الشعبي الولائي للجزائر ، يناير ١٩٨١ ، ص ١١ ..... ٢١ .

وتتميما لهذه التوجيهات التى تقدم بها المجلس الشعبى الولائى ومنتخبيه وفق المنطق السياسى - الادارى للمشكلة البيروقراطية والاصلاح الادارى لولاية الجزائر، نرى أن فكرة احياء الاحياء الدبلوماسية والحكومة والاقتصادية والادارية، ونقل عاصمة البلاد خارج الولاية، الى جانب تقسيمها الى ولايتين على الاقل سيساعد على حل المشكلات التى تتخبط فيها الولاية والمواطن فى آن واحد .

كذلك ان اعادة النظر فى الهيكل التنظيمى للولاية وفق مقاييس البساطة والفاعلية والتنسيق مع كافة الاجهزة الادارية التى تتعامل معها باستمرار، يعد من المهام الرئيسية التى يقوم بها مكتب التنظيم والاساليب الذى ينتظر منه الشئ الكثير، وهذا الى جانب التفكير الجاد فى ايجاد عمارة مستقلة تضم كافة المصالح الخارجية التابعة للولاية وايضا المجلس الشعبى لمدينة الجزائر، حتى نخلق الجو العلمى المنسق والروح الجماعية بين كافة الاجهزة الادارية التى تتعامل مع الولاية دون ضياع عامل الوقت والجهد، وهنا يأتى دورا المكتبين مكتب التنظيم والاساليب البنايات الادارية والاملاك العقارية، المنصوص عليها قانونيا .

بالاضافة الى ذالك حان الوقت لاعادة النظر فى الكثير من المواد القانونية التى تنظم الجماعات المحلية، لاعطاء الصلاحيات الفعلية للمجلس الشعبى الولائى تجاه الهيئة التنفيذية برئاسية الوالى مع التركيز على خلق سياسة الباب المفتوح للمواطنين من طرف كافة المسؤولين وعلى رأسهم والي الولاية على الاقل مرة فى الاسبوع، وقد اتضح من خلال الدراسة الميدانية التى دامت شهرا واحد ان بعض المواطنين الذين يعانون من مشكلات موضوعية قد تجاوزت السلطات القاعدية على حد تعبيرهم، طلبوا مقابلة السيد / الوالي ولكن طلباتهم لم يستجب لها .

واخيرا، ان كل هذه الاجراءات العلمية ستبقى محدودة الاثر اذا لم يلعب الحزب دوره الأساسى والتوجيهى فى عمليات الاصلاح الادارى ومقاومة الامراض المكتبية للظاهرة البيروقراطية، ان دور الحزب فى وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب يزداد بحدة وبالحاح فى ولاية كولاية الجزائر، التى ضربت الرقم القياسي فى تضخم المشكلات و تعددها، وهذا هو الدور السياسى الهام .

اذا غاب في فترة من الفترات لأسباب عديدة فلا يجوز اليوم أن يغيب بأية حال من الأحوال ونحن نمر بمرحلة اعادة هيكلة المؤسسات واستشارة القاعدة في القضايا الحيوية وعرضها على اللجنة المركزية لمناقشتها واصدار توصيات بشأنها، كما أن إختيار الرجال من قمة الولاية الى قاعدتها تفرضه عدة عوامل موضوعية لعل أهمها أن الولاية جاءت لخدمة الشعب وليس لخدمة فئة أو طبقة أو جهة من الجهات.

وخلاصة القول، ان المشكلات الادارية والسسيو-إدارية لولاية الجزائر، أصبحت من المشكلات التي تتجاوز حجم الولاية كولاية، لا من حيث التنظيم الخاص لمدينة الجزائر، ولا من حيث كونها العاصمة السياسية والاقتصادية والادارية للبلاد. مما يجعلنا نفكر في ايجاد اصلاح اقليمي واداري لولاية الجزائر يتماشى والتنمية الشاملة من جهة، ويعود بالنفع الكبير على المواطنين من جهة أخرى. وهذا الاصلاح هو الاصلاح الاداري الأمثل الذي تكلمنا عنه سابقا ولا غير، لأن الاصلاحات الجزئية التي تطالعنا بها الصحف الوطنية هي عبارة عن اصلاحات جزئية تهدف الى التخفيف من المشكلات التي برزت على الساحة الوطنية دون المس بجذورها الأصلية، وان كانت نتائجها مفيدة نسبيا.

والتفكير في الاصلاح الاقليمي والتنظيمي لولاية الجزائر بالطريقة الجذرية والشاملة، لا يمكن ضمان نجاحه الا اذا توفر العامل السياسي الذي يعطيه دفعا قويا وسندا كبيرا من جهة، وتوظيف الاطارات الوطنية الكفأة والملتزمة للقيام بعمليات الاصلاح الاداري من جهة أخرى. لأن التجارب أثبتت في الكثير من الدول المتقدمة أن العامل السياسي والعلمي هما الشرطان الأساسيان في نجاح أو فشل الاصلاح الاداري.

المجلس الشعبي لمدينة الجزائــر:

لقد قلت آنفا أن المجلس الشعبي لمدينة الجزائر يمكن أن يكون بحثـــا مستقلا لدراسة جامعية مطولة ،لما له من مميزات خاصة وصفات منفردة عـــن التنظيمات الأخرى بولاية القطر . وانطلاقا من ذلك حاولت أن أتطـرق للمجلس الشعبي لمدينة الجزائر من الزاوية التي أراها تهم بحثنا المتمثل في الاصـلاح الاداري والبيروقراطية ،وخاصة أن الكثير من المسؤولين سواء في الولايــة أو الدائرة أو البلديات يحملون هذا المجلس مسؤوليات كبيرة .

اذا ،في هذه الدراسة سأحاول أن أعطي صورة عن المجلس من الناحيـة القانونية والتطورات التي وقعت حوله . بعدها سأعطي صورة عامة عن الواقـع التنظيمي والاداري للمجلس . ثم أخيرا ،سأركز على المشكلات التي تواجهـــه من جهة ، والجماعات المحلية من جهة أخرى ،مع تقديم الحلول الناجعـة لهـــا .

أولا - الناحيـــة التاريخيـــة والقانونيـــة للمجلـــس:

إن الاستثناء الخاص بمدينة الجزائر الكبرى التي تخضع لنظام غيـــر التنظيمات الأخرى بولايات القطر ، يستمد منبعه الأصلي من النموذج الفرنســي ، الذي يؤكد أن عاصمة البلاد تخضع لنظام خاص متميز عن المدن الأخرى . وان كنا مسبقا نسلـم بحقيقـة أن معظم عواصم العالم في أنظمتهـا المحليــة تنهـج هذا النهج العام .

وهكذا وجدت الجزائر نفسها تأخذ بأسلوب النظام الخاص لعاصمتهـا الذي أكد عليه القانون البلدي لعام ١٩٦٧ عن طريق احدى مواده ٢٨٢ التي تنص صراحة أن بلدية مدينة الجزائر لها نظام خاص بها ، ثم يأتي الدستــور الجديد ليدعم ذلك في مادته ١٩٨ . وفي مطلع السبعينات جاء المرسوم الصادر في ٢٥ / ١٢/ ١٩٧٠ ليعدل تعديلا تطفيفا القانون البلدي اذ قسم المدينة الى ١٢ دائرة أو قسم يشكل كل منها دائرة انتخابية ، وبالتالي فبلدية الجزائر برمتها لا تشكل دائرة انتخابية واحدة كما هو جاري بالنسبة للبلديات الأخـرى ،

لكن مجلسها الشعبي البلدي للمدينة يشكل مجلسا واحدا يضم كافة المندوبين المنتخبين في الدوائر المختلفة .

ومما تجدر اليه الملاحظة أن عدد نواب الرئيس البالغ عددهم ١٨ عضوا ، يتم اختيارهم من قبل المجلس من بين مندوبي الدوائر أو الأقسام ، حيث كل واحد منهم يترأس كل دائرة أو قسم ، وله صلاحيات كبيرة بعكس مايجري لنواب رؤساء البلديات الأخرى ، كممارسته لوظائف ضابط الحالة المدنية والشؤون الانتخابية والتفويضات من طرف الرئيس في مجالات محددة .

كذلك ، ومن خلال النظام الخاص للمدينة نجد السلطة الفعلية والحقيقية للأمين العام المعين من طرف وزارة الداخلية ، في كافة الجوانب الادارية وتنفيذ مداولات المجلس وهلم جرا ... بعكس مايجري مثلا في البلديات الأخرى التي تعود السلطة فيها لرئيس البلدية . وهكذا يصبح الأمين العام خاضعا للوالي أكثر منه لرئيس المجلس خاصة في مجال الجزاء والمعاقبة .

وفي أواخر السبعينات تقريبا راح المشرع الجزائري يعدل من هذا التنظيم الخاص للمدينة حتى يجعله يتماشى واللامركزية الحقيقية والديمقراطية الفعلية . وذلك عن طريق الأمر رقم ٧٧ - ٨ الصادر في ١٩ / ٢ / ١٩٧٧ . المتضمن التنظيم الاداري لمدينة الجزائر .(١) وأهم ما تضمنه التنظيم الاداري الجديد للمدينة حسب مواده ٣٧ مادة أنه قسم بلدية الجزائر القديمة الى ١٣ بلدية جديدة وفق الدوائر القديمة والبالغ عددها ١٢ دائرة الى جانب بلدية براقي ، مما أعطاها نسبيا الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي المنتخب ومجلسها التنفيذي المنتخب . ((كما هو واضح في المواد : ١ ، ٢ ، ٣) .

ويتكون المجلس الشعبي لمدينة الجزائر من ٣٥ عضوا عن طريق الانتخاب السري وبالاغلبية البسيطة فور تعيين المجلس التنفيذي البلدي وفق ترتيب تنازلي . بينما مجلسه التنفيذي أو ما يعرف بمكتب المجلس فيتكون من الرئيس ونوابه الاثنين عن طريق الانتخاب فور تنصيبه ، ويضم أربعة لجان مختصة هي :

---

(١) - ج.ج.د.ش ، وزارة الداخلية ، الأمر رقم ٧٧ - ٨ المؤرخ في ١٩ / ٢ / ١٩٧٧ . يتضمن التنظيم الاداري لمدينة الجزائر (الجريدة الرسمية ، عدد ١٨ ، الصادرة بتاريخ ٢ / ٣ / ١٩٧٧ .) .

١ ـ لجنة الشؤون الادارية والمالية ٠

٢ ـ لجنة الأشغال والتجهيز ٠

٣ ـ لجنة التعمير والتخطيط ٠

٤ ـ لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية ٠

والجدول التالي يبين بوضوح التنظيم الاداري الجديد للمدينة، وهو كما يلي :(١)

(١) ـ نفس العدد المذكور ٠

ـــدول أ (المادة ٧) الملحـــق الجدول ب (المادة ٣٢)

التقسيمات القديمة	التقسيمات الجديدة	عدد الممثلين في م ش	التقسيمات القديمة	التقسيمات الجديدة	عدد الاعضاء في المجالس
ة الأولى	بلدية باب الوادي	٣			٢٩
الثانية	" " القصبة	٣			٢٩
الثالثة	" " وسط مدينة الجزائر	٣			٢٩
الرابعة	" " سيدي محمد	٣			٢٩
الخامسة	" " المدنية	٣			٢٩
السادسة	" " بولوغين	٢			٢٥
السابعة	" " الأبيار	٣			٢٩
الثامنة	" " القبة	٢			٢٥
التاسعة	" " حسين داي	٣			٢٩
العاشرة	" " الحراش	٣			٢٩
الحادية عشرة	" " بوزريعة	٢			٢٥
الثانية عشرة	" " بئر مدريس	٣			٢٩
شـي ء	" " براقي	٢			٢٥
موع	١٣	٣٥	١٣	١٣	٢٦١

أما حول اختصاصات المجلس الشعبي لمدينة الجزائر فيمكن حصرها في النقاط التاليـــــــــــة ((كما جاء في المواد : ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣)) :

١ ـ المداولة على ميزانية المدينة و حساب تسيير المحصل ، الانشاء ، الاشعار ، التنظيمات الخاصة بتحصيل الضرائب والحقوق والرسوم في الحدود المبينة بموجب القوانين والأنظمة بها ، انشاء مقاولات و موءسسات التي تمتـــــــــد أنشطتها عبر تراب بلديتين أو أكثر وكذا الغاءها وتسييرها ، انشـــــــاء مسالخ و أسواق مركزية للفواكه والخضر و تعديلها والغاوءها ، كيفية تسييــر الأمـــوال التي هي ملك لمدينة الجـــــــــــــــــزائر .

٢ ـ الاهتمام بالبرنامج العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة الاقليميـــة و العمران ، و المداولة على النقاط الآتية : المخططات المحلية للتنميـــة الاقتصادية والاجتماعية ، مخطط العصرنة الحضارية ، خطط التوسع والتنميـــة الحضريين و احداث مناطق السكن و مناطق صناعية .

٣ ـ تحقيق المرافق العامة المشتركة كالطرق ، المياه ، النقل ، الانارة العموميـــة ، النظافة الخ ...

اذا ، من خلال هذه الاختصاصات والمهام الواسعة والمشتركة مع البلديات ، نرى أن المجلس الشعبي لمدينة الجزائر هو الموءهل لحل المشكلات الكبيرة و تحقيق المشاريع المشتركة بين البلديات التي تعجز عليها لوحدها . و من هنا ركز النظام الجديد على مبدأين هاميـــــن متناقضين الى حـــــــد مـــــــــا وهما :

أ ـ مبدأ تحقيق الديمقراطية بواسطة اللامركزية التي تقرب الادارة من المواطنين و تشركهم أكثر فيه ، بفضل إحداث عدة بلديات ذات مساحة صغيـــــــرة .

ب ـ مبدأ الفعالية بواسطة التسيير الموحد للشوءون البلدية الذي يمثل تضامن المدينة و ضواحيهـــــــــا . (١)

---

(١) أحمـــــد محيـــــو ، المرجع الســـابق الذكـــر ، ص ٢٧ ٥ .

كذلك ضمن ما جاء في التنظيم الجديد لمدينة الجزائر أنه اعتبرها كمجموعـــة ، بهدف الحفاظ على الوحدة في طرح المشكلات المشتركة للبلديات ١٢ ، تاركا المشكلات المحلية للبلديات المستقلة . وهكذا ان المجموعة تتكون أساسا من جهازين رئيسيين هما : المجلـــس باعتباره صاحب القرارات في المداولات العامة ، والمكتب باعتباره الجهاز التنفيذي لهذه القرارات .

بعد هذه الصورة العامة عن الناحية التاريخية والقانونية للمجلس الشعبي لمدينـة الجزائر ، فمـاذا عن تنظيمـه الاداري الداخلــــي ؟

في الحقيقة ان الهيكل التنظيمي للمجلس لا يوجد بالمعنى المتعارف عليه ـ كما رأينا آنفا في الولاية مثلا ـ ولقد حاولت أن أعثر على تنظيم هيكلي محدد للمجلس وذلك بالتعاون مع الاخوة المسوءولين فلم أجد سوى قرار رقم : ٠٠٨٤ (١) المنطلق من التقرير العام بشأن تنصيبه في ٢٥ / ١٠ / ١٩٧٦ ، والذي يتكون من الشكل التنظيمي الآتي ((راجع الشكل رقم : ٥ أ ، ب)) .

إن المادة الأولى من هذا القرار المقترح من مكتب المجلس ، ريثما يتم تنظيمه مـن طرف وزارة الداخلية كما جاء في مقدمته ، تنص أن تنظيم المصالح وتقسيم المهام في ادارة مدينة الجزائر حـــدّد وفق التقسيم الآتــــــي :

١ ـ الادارة المشتركة : وتتكون من الكتابة السابقة لادارة المجلس وكذلك قسم المصالح السابقة ، وبذلك تكون المديرية الأولى والثانية قد انضمتا لتشكلان مديرية التنظيم والشؤون الاجتماعية ـ الثقافية ، بالاضافة الى المديريـة الثالثة السابقة المتكونة من المصالح الاقتصادية والمالية والأسواق ، التـي أصبحت تعرف بالمديرية المالية والشؤون الاقتصادية . كذلك نسبـت مديرية الادارة العامة المتشكلة من المصالح الآتية : المستخدميـن والرواتب ، المحاكم والوسائل ، التكوين والاعلام . ثم هناك مكتب الصحة .

٢ ـ التقنية المشتركة : وتتكون وفق التقسيمات المرقمة كمصلحة الطرق والمقابر ، مصلحة الضوء العام والمرور والنقل ، مصلحة حظيرة العتاد ، مصلحة النظافة والتطهير ، مصلحة التعمير وحفظ العقارات ، مصلحة التجهيز والاسكـان ، مصلحة العمارات ، مصلحة غرس الأشجار . وهناك مهندس للدولة مكلّـف بالمديرية العامـة للمصالـح التقنيـة .

(1)-Decision N° 0084/CAB, Cabinet du président du conseil populaire de la ville d'Alger, 9/2/1980.

ونشير أن القرار المذكور بدأ تنفيذه إبتداء من تاريخ ١٠/٠٢/١٩٨٠ حسب ما جاء في المادة ٢ منه . مع العلم أن رؤساء المصالح لهم كامل الصلاحيات في تنظيم شؤونهم المادية المتعلقة بالمقرات والمكاتب، وكذلك الشؤون البشرية حسبما جاء في المادة ٣ من القرار. الى جانب ذلك هناك السيد الكاتب العام للمجلس والسيد المدير العام للمصالح التقنية المكلفان الرئيسيان بتطبيق القرار كما ورد في المادة ٤ من القرار.

أما حول التركيبة البشرية التي تسير وتعمل بالتنظيم العام للمجلس دون أعضائه، فيمكن حصرها فيما يلي : (١)

السنوات	عدد الموظفين والعمال
١٩٧٩	١٨٠٠
١٩٨٠	٣٩٠٠
١٩٨١	٤٤٠٠

في حين بلغت نسبة الاطارات كما يلي : (٢)

١ - في عام ١٩٧٩ هناك ٩ مهندسين تقنيين، ٣ متصرفين اداريين، مقابل ١٤ مهندس أجنبي بين بلغاريين و تشيكيين وفرنسيين و فلسطينيين . في حين الاطارات المتوسطة بلغت ٤٩ اداري و ١١ تقني .

٢ - في عام ١٩٨٠ كان العدد نفسه مقابل ١٠ مهندسين أجانب في حين بلغت الاطارات المتوسطة ٤٨ اداري و ١١ تقني .

٣ - في عام ١٩٨١ ارتفع عدد المهندسين الى ١٣ مهندس، ١٠ اداريين، مقابل ٨ مهندسين أجانب . في حين وصلت الاطارات المتوسطة ٥٨ اداري و ١٤ تقني .

وتتميما للناحية التنظيمية والادارية للمجلس ينبغي أن نشير الى الناحية المالية

---

(١) - مقابلة مع رئيس المستخدمين، المجلس الشعبي لمدينة الجزائر، بتاريخ ٢٩/٠٧/١٩٨١ .
(٢) - " " " " " " " " " " " " " " .

المتمثلة في ميزانيته ، و هي كما يلي : (١)

السنوات	الميزانية الاولية	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
١٩٧٤	٢٨٤.٠٥٨.٦٨٣،٨٢	١٦٩.٣٤٣.٦٣٢،٨٢	٣٧.٩٥٠.٠٠٠،٠٠
١٩٧[illegible]	٣٩٠.٠٢٦.٤٧٤،٢١	٢٢٠.٨٣٠.١٤٢،٠٠	٤٩.٤٩٥.٨٠٠،٠٠
١٩٧٧	٤٦٩.٩٤٤.٩٨٩،٧٦	٢٩٠.٧٥٤.٣٥٥،٠٠	٥٦.٨٦٠.١٠٠،٠٠
١٩٧٨	٣٩٠.٥٩٨.٢٧٠،٩٠	٣٣٨.٥٢٧.٨٧٥،٠٠	٨٥.٢٠٠.٠٠٠،٠٠
١٩٧٩	٤٢٠.٧٨٢.٧٠٩،٩٤	٣٢٢.٦٤١.٤٩٨،٠٠	٦٠.٠٠٠.٠٠٠،٠٠
١٩٨[illegible]	٣٥٨.١٨١.٩٨٥،٠٥	٣٠٤.١٠٨.٨٩٦،٠٠	١٠.٠٠٠.١٠٠،٠٠

و نشير أن الميزانية النهائية في عام ١٩٧٧ بلغت حوالــــــــــــي : ١.٣٢٥.٨٠٣.٦٩١،٠٠ د ج . (٢) و حسب تصريحات بعض الاخوة المسؤولين المباشريــــن وصلت عام ١٩٨١ حوالي : ٣٥ مليار دينار جزائري ، مما يفسّـــر أن العامل المالي متوفر للقيام بتحقيق المشاريع التنموية وان كان هذا نتيجة التكديس المالي بسبب عدم توظيفها في البرامج المسطرّة السابقة .

بعد هذه الصورة العامة عن المجلس الشعبي لمدينة الجزائر من كافة نواحيــــه القانونية والتاريخية والتنظيمية ، فماذا عن مشكلاته أولا ؟ ثم ما هي الحواجز و العراقيل التــــي تسببها للآخرين و خصوصا للبلديات ؟ و في النهاية سنحاول أن نتقدم ببعض الاجراءات العملية الناجعة تجاه هذه المشكلات المعرقلة للتنمية الوطنية .

---

(١) ـ أخذت هذه الاحصائيات من الدفاتر الخاصة بالميزانيات الجماعات المحلية بمقر الولاية ، مكتب المالية البلدية التابع المديرية الفرعية للشؤون الادارية والمالية بولاية الجزائر .

(٢) . نـــفــس الــمــرجــع الـسّـابــق الـــذّكـــــر .

ثالثا : المشكلات العامة للمجلس :

بعد أن قمنا بدراسة ميدانية في عين المكان وبعد اتصالنا بالاخوة المسؤوليـــن رئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر (١) والكاتب العام (٢) والمدير العام التقني (٣) ، استطعنا تحديد وضبط المشكلات الآتية التي تواجه المجلس :

١ ـ غياب خطة عمرانية شاملة تحدد تحديدا واضحا الانجازات والمشاريع المقررة في مدينة الجزائر، أدى في النهاية الى البناءات الفوضوية في الأراضـــي الفلاحية وعدم التخطيط العلمي في انجاز المشاريع العمرانية ، الى جانب التهرب من المسؤوليات والقاء المهام على الآخرين .

٢ ـ غياب التنظيم الهيكلي الفعال والعلمي للمجلس سواء في تنظيم المديريــات والمصالح وفق الجماعات المحلية ، أو في تنظيم مكاتب هذه المديريات والمصالح نفسها . والسبب في ذلك يعود الى الانتظار الطويل من الوزارة المعنيــة لتقديم نموذجها بهذا الشأن من جهة ، وكذلك لكون المجلس الشعبي الوطني استحوذ على معظم الأقسام والمكاتب التابعة للمجلس الشعبي لمدينــة الجزائر .

٣ ـ بروز ظاهرة التصرفات الارتجالية والاجتهادات الفردية من طرف الولاية وبعض الجهات المركزية في دراسة وانجاز المشاريع العمرانية ، الى جانب عدم احترام القانون . مما يفرض الالحاح على وحدة القيادة الجماعية بولاية الجزائر .

---

(١) ـ مقابلة مع الأخ مسؤول المجلس الشعبي لمدينة الجزائر، بتاريخ ١٩٨١/٠٧/٠٧ .
(٢) ـ " " " " الكاتب العام للمجلس " " " " " " ١٩٨١/٠٧/٠٦ .
(٣) ـ " " " " المدير العام التقني للمجلس الشعبي لمدينة الجزائر، بتاريخ ١٩٨١/٠٨/٠٤ .

٤ ـ قلة الاطارات العمدية الكفأة بالمجلس، وهذا يعود لعاملين رئيسيين :
أولهما الاغراءات والتشجيعات المادية والمعنوية التي تقدمها الشركـــات الوطنية للاطارات، وثانيهما قلة الاعتماد على العنصر الوطني في دراسة المشاريع والاعتماد على العنصر الأجنبي .

٥ ـ حجم عاصمة البلاد باعتبارها العاصمة السياسية والادارية والاقتصادية، أصبح يتجاوز الامكانيات المادية والبشرية المتوفرة لدى المجلس، ومما زاد في الطين بلّة هي قلة الأراضي وانعدامها بالمدينة التي تعرقل المشاريع العمرانيـــة من جهة، والانفلات السكاني من جهة أخرى .

٦ ـ الاجراءات القانونية المعقدة بسبب قانون الأسواق العامة الصادر فـــي ٣٠/٠١/١٩٧٤، وكذلك التعليمات الوزارية الصادرة في ٧ و ٢١ من شهـــر جوان ١٩٨١ (١) من طرف وزارة التجارة التي حاولت أن تنظم القطاعات الثلاث : المؤسسات الوطنية ذات الطابع الخاص، المؤسسات الأجنبية، المؤسسات الدولية المتعلقة بالدول الاشتراكية، متناسية واقع الشركات الوطنيـــة . (٢) مما أدت الى تكديس الملفات وعدم دراستها في الوقت المناسب خاصة من طرف لجنة الأسواق الولائية .

هذه بعض العراقيل والعواجز الكبيرة التي تواجه المجلس الشعبي لمدينة الجزائر [...]ستمرار، وبالرغم من ذلك فقد استطاع أن ينجز بعض المشاريع الهامة دون المشاريع الأهم على حـدّ [...] رئيس المجلس بجريدة الشعب في شهر أكتوبر من عام ١٩٨١، ولكن كانت لهذه النتائج التـــي [...]مل فينا المجلس مسؤوليته آثار سلبية على الجماعات المحلية، يمكن حصرها فيما يلـــــي :

---

(1). Journal El-Moudjahid Algerie, du 7 et 21/6/1981.
(٢) ـ أخيرا صادقت الحكومة على مشروع قرار متعلق بتنظيم صفقات المتعاملين العموميين في القطاع [...]مومي، أي قانون الصفقات التجارية . (راجع جريدة الشعب، العدد ٢٠٧٢، الصادرة فـــي [...]/٠١/١٩٨٢) .

أ — اذا كان المجلس الشعبي لمدينة الجزائر لعب بعض الأدوار الهامة في تنفيذ مشاريعه المشتركة من انارة و مياه و طرق ، فانه لم يقوم بواجباته كما ينبغي ، وذلك راجع الى التنظيم القديم الذي ساهم — بطريقة أو أخرى — في تلك النتيجة السلبية في عدم انجاز المشاريع والتي قدرت ب : ٨٧ ٪ على مستوى الولاية . و لست أدري ما هي العوامل الموضوعية التي جعلت المشرع يحتفظ بهذا التنظيم الفريد من نوعه على التراب الوطني ، رغم أن هناك مدنا مثل مدينة الجزائر كوهران و قسنطينة الخ ... ؟ كذلك ألا يعتبر هذا التنظيم متنافيا مع مبدإ لا مركزية ود يمقراطية الادارة المحلية المتوفرة نسبيا في المجالس الشعبية البلدية العادية ؟

ب — الكثير من الأعضاء المنتخبين بالجماعات المحلية يتفقون على فكرة أن دور المجلس الشعبي لمدينة الجزائر هو بمثابة جهاز اداري تقنوقراطي وضع لتدعيم المركزية والتشدد وعدم اتخاذ القرار في القاعدة لا أكثر ولا أقل . ولا غرابة أن نظام النظافة في البلديات التابعة للمجلس لا يخضع لتنظيم موحد يسيطر على مشكلة عدم النظافة التي شوهت عاصمة البلاد ، فمثلا رفع القاذورات ليلا يتم من طرف عمال المجلس دون رفعها كليا ، مما يسبب في النهاية بعض المشكلات المفتعلة لعمال النظافة التابعين للبلديات نهارا ، بحكم أنهم لا يملكون الشاحنات .

جـ — لقد رأينا آنفا أن من مهام المجلس القيام بتنفيذ الخطة العمرانية على مستوى المدينة وانشاء الأسواق و المسالخ و الحدائق العمومية والمكتبات المركزية و المدارس المهنية والموسيقية والعطل الصيفية وهلم جرا ... ولكن اذا ما تأملنا في بعض البلديات التابعة للمجلس نجدها لا تحظى بهذه المرافق والبرامج العامة كبلديات المدنية ، و غيرها من البلديات الأخرى كما نرى بعد حين في بلدية سيدي محمد .

د — غياب التنسيق بين المجلس الشعبي لمدينة الجزائر و البلديات و الهيئة التنفيذية للولاية في كافة الميادين .

هـ ـ التأخير المحسوس في الانجاز في شتى مجالات الانارة العمومية و النظافة و القضاء على البيوت القصديرية وتزايد عدد البنايات غير المراقبة، بسبب المشكلات الادارية وقلة التجهيزات و العتاد و حل المشكلات الاجتماعية للعمال.(١)

و ـ صرف أموال الدولة والشعب على الكماليات والتجهيزات المكتبية التي ليس لها مردود أو فائدة تعود على الجمهور .

تلك هي بعض المشكلات و الحواجز التي تواجه ولاية الجزائر عن طريق تنظيمها الخاص المتمثل في المجلس الشعبي لمدينة الجزائر، و للقضاء عليها جذريا و بصفة نهائيـــة نرى أن الحل الوحيد في رأينا يكمن في ادخال تغييرات جذرية على الهياكل الموجودة والاستغناء عن التنظيم السابق الذي جاء نتيجة عوامل تاريخية معروفة، و لا يتلاءم وروح العصر .

ان الطرح الجذري تفرضه عدة مبررات و حجج موضوعية لعل من بينها أن المجلس الشعبي لمدينة الجزائر أصبح مجرد جهاز اداري ينافي اللامركزية و الديمقراطية للادارة المحلية من جهة، و يحتل الدائرة من جهة أخرى . و هكذا أدى في النهاية الى الوقوع في التناقض بين كونه مجموعة تهتم بعدة البرامج المشتركة للمجالس و بين صلاحيات المجالس البلدية التي أكد عليها القانون البلدي .

اذا ، ان هذه الوضعية للمجلس الشعبي لمدينة الجزائر أدت به أن لا يكون في مستوى تنظيم المدينة ، التي عرفت تدهورا ملحوظا في ميدان النظافة و الهجرة الداخلية وانعدام الأمـــن بها . . . و لذا حان الوقت أن ننظم أنفسنا و ننظم مدننا التي لم ترتق الى مستوى عواصم ومدن العالم من كافة الجوانب، و هذا التنظيم لا يكون الا بوضع خريطة عمرانية لكافة المدن الكبرى بالبلاد مستفيدة من المنظمات الدولية و العربية المهتمة بهذا الجانب والتي تعد الجزائر عضوا فيها ، بشرط أن تكون الخريطة العمرانية المقترحة فوق حجم المجلس الذي لم يستطع حتى تجاوز مشكلاته اليومية أي باشراف من رئاسة الحكومة مباشرة كما كان مقررا في الكوميدور .

إن مبرر وجود المجلس الشعبي لمدينة الجزائر اذا كان في فترة من فترات التاريخ السابقة تحكمه عدة مبررات تاريخية و سياسية باعتباره يمثل المدينة سياسيا ، فاعتقد أن دور الحزب كفيل بذلك الى جانب المجالس الشعبية المنتخبة . كذلك الامر بالنسبة للناحية الادارية فلا يجوز بتاتا أن يحل محـــل الدائرة أو يكون متناقضا مع المجالس الشعبية البلدية .

بهذا كله تصبح مدينة الجزائر خاصة ، والمدن الجزائرية الأخرى عامة، يتحكم فيها نظام عمراني موحد سيجعلها أداة فعالة في تحقيق التنمية الشاملة، و بالتالي في تحقيق ازدهار ورقي البلاد والذي يعود بالنفـــع الكبيـــر علـــى المـــواطنيـــــن .

---

(١) جريدة الشعب الصادرة بالجزائر، العدد ٥٥١٦ ، بتاريخ ٢٨/٠٧/١٩٨١ ، ص ٢ .

دائرة سيدي محمّـــــد :

في دراستنا السابقة كنا قد رأينا الناحية القانونية التي تسير عليهـــا الدائرة بصفة عامة ، وحاليا سنحاول أن ننزل الى واقع إحدى الدوائـــــر الهامة بوسط مدينة الجزائر التابعة لولاية الجزائر ، حتى نتمكن من معرفـــة الامكانيات الفعالة التي تجعل الدائرة لها دور كبير وأساسي في تنفيـــذ وتسهيل مهام الجماعات المحلية من جهة ، ومعرفة الاختلالات والمشكـلات التي تقف في وجهها باستمرار من جهة أخرى • وبذلك نكون قد تناولنـــا الدائرة من زاوية المظاهر السلبية الناتجة عن البيروقراطية المتفشية الـــتي تواجه الادارة والمواطن في آن واحد ، وكذلك أهم الاصلاحات الاداريـــة بشأنها •

وفي البداية إرتأينا أن نعطي صورة عامة عن دائرة سيدي محمّد خاصـة من الناحية الادارية والتنظيمية قبل أن نتطرق الى المشكلات العامة الـــتي تواجهها وتنعكس بدورها على المواطن والبلدية في آن واحد مع تقديم الحلول الناجعة لها •

أولا : صورة عامة عن دائرة سيدي محمّـد :

تعتبر دائرة سيدي محمّد من الدوائر الحضارية التي لا تملك أراضـي زراعية بحكم موقعها الجغرافي ، وتتربع على مساحة ضيقة جدا وهذا مقارنـــة بعدد سكانها الذين يشكلون النسبة العالية ومقارنة أيضا بالدوائر السبعـــة الأخرى ، حيث وصل عددهم في عام ١٩٧٨ حوالي ٣٧٩.٤٢١ نسمـــة • وتضم الدائرة التي أنشئت بمرسوم رقم ٧٤ ـ ١٣٩ الصادر في ١٢/٧/١٩٧٤ ، المتضمن تحديد الحدود الاقليمية وتكوين ولاية الجزائر والتي بدأت أعمالهـا ووظائفها بصفة فعلية في عام ١٩٧٥ ، ثـلاثـة بلديات هي : سيدي محمّـــد ، المدنيـــة ، الجزائـــر الوســط •

إن دائرة سيدي محمد يحدها شمالا البحر الأبيض المتوسط، وشرقا جنوبا دائرة حسين داي، وغربا - جنوبا بلدتي القصبة والأبيار. وكانت الدائرة سابقا مزيجا من الدائرة الثالثة والرابعة والخامسة التابعة لبلدية مدينة الجزائر التي بدورها تابعة لدائرة الجزائر الساحل، مع العلم أن الولاية بكاملها - في فترة منتصف الستينات - كانت لا تضم سوى ثلاثة دوائر كما بينا في دراسة سابقة.

أما حول وضعها الاجتماعي والاقتصادي والثقافي - حسب الواقع المعاش وحسب تصريحات المسؤولين - واقع لا يريح ضمير أي إنسان سواء في الاكتظاظ السكاني الذي خلف البناء الفوضوي وعدم تلبية حاجيات المواطنين المتزايدة، أو في كون الدائرة أصبحت في موقف حرج لا تعرف كيف تتصرف تجاه هذه المشكلات العويصة بحكم كونها من الدوائر الحضرية التي لا تملك أراضي للبناء والعمران، وسنرى بالتفصيل ذلك في إحدى بلدياتها بعد حين.

وأما حول وضعها التنظيمي والاداري، ففي الحقيقة إن التنظيم الهيكلي لدائرة سيدي محمد غير دقيق ومحدد بالمفهوم العلمي الذي يؤهلها لضبط اختصاصاتها ونشاطاتها المختلفة، وهذا راجع الى الاجراءات القانونية المعقدة، التي قيدت من نشاطات الدائرة بصفة عامة.

وهكذا في ظل الغياب التنظيمي الدقيق للدائرة يتشكل هيكلها الاداري من سكرتارية خاصة لرئيس الدائرة، وسكرتارية تابعة للديوان، ثم من كتابة عامة التي بدورها تتفرع إلى عدة مصالح ومكاتب متعددة، إلى جانب لجنة التنازل عن أملاك الدولة التي أنشئت حديثا [1] (راجع الشكل رقم : ٦).

ونشير أن الهياكل والمصالح الادارية المختلفة التابعة لدائرة سيدي محمد يشرف على تسييرها مجموعة من الموظفين يبلغ عددهم حوالي ٤٠ موظفا، بنسبة ٦٠٪ من الشباب، ومستواهم الثقافي لا يتجاوز في أحسن الحالات مستوى الشهادة الثانوية، وغير مستقرين بالدائرة لأسباب اجتماعية ومهنية. وهذا ما أدى بدوره الى طرح مشكلة الاطارات الكفأة والمستقرة بالدائرة.

---

(١) - مقابلة مع الاخوة رئيس دائرة سيدي محمد، والكاتب العام، ورئيس الديوان بتاريخ ١٩٨١/٦/٣٠.

أما اذا انتقلنا الى مقرها الرئيسي فهي توجد في الحدود الاقليمية لبلدية سيدي محمد بحكم هذه الأخيرة جاءت في الوسط بين بلديتي المدنية والجزائر الوسط التابعة لدائرة سيدي محمد • ويتكون مقرها من طابق واحد فقط مما أدى الى طرح اشكالية المقر مرة أخرى • وكما هو معلوم فلا يوجد للدائرة أية ميزانية مستقلة مثل ما يجري في البلدية والولاية والمجلس الشعبي لمدينة الجزائر ، الا أنه أخيرا — وتجنبا للتعقيدات الادارية — خصصت ولاية الجزائر مبلغا رمزيا يقدر ب ١٠ ملايين دينار جزائري لشراء مستلزمات الدائرة •

بالاضافة الى هذا ، فدائرة سيدي محمد تستقبل يوميًا جمهورًا كبيرًا يصل أحيانا في مكتب جوازات السفر الى ٢٠٠ شخصا ، وحوالي ٥٠ شخصا يطلبون بطاقات التعريف الوطنية ، وأقل بقليل في تسليم رخص الصيد في المواسيم المحددة له (١) بامكانيات بشرية محدودة جدا وآلات قديمة وغير حديثة • أدت في النهاية الى عدم تلبية حاجيات المواطنين بسرعة كما سترى بعد قليل •

ويوجد في بهو الدائرة لائحة كهربائية مكتوبة باللغتين العربية والفرنسية خصيصة لإرشاد المواطنين في تسليم وثائقهم الادارية التي يحتاجونها ، الا أنها قديمة وبها بعض التوجيهات العامة التي تجاوزها القانون كرخصة الخروج مثلا ، الى جانب عموميتها دون شرح تفاصيل تكوين الملفات المحدودة بالدائرة •

ثانيا — المشكلات العامة للدائرة :

يمكن أن نلخص هذه المشكلات العامة التي تتخبط فيها دائرة سيدي محمد بصفة خاصة ، والدوائر الأخرى بصفة عامة ، في النقاط الاتية :

١ — غياب النظام القانوني الذي يحدد صلاحيات وتنظيم الدائرة تحديدا واضحا دون لبس أو غموض •

(١) — أجرينا عدة مقابلتنا مع رؤساء المصالح المختلفة وموظفيها بالدائرة، بتاريخ ١٩٨١/٦/٣٠•

٢ - غياب المقاييس الموضوعية لاختيار رؤساء الدوائر ،حيث أن دائرة سيدي محمد عرفت أربعة رؤساء دوائر منذ نشأتها الى أنها بقيت قابعة في مشكلاتها المزمنة والسبب في اعتقادي يعود الى الأسباب الآتية :

أ - معظم الذين تعينو بالدائرة لا يعرفون واقع المنطقة .
ب - غياب عنصر الشباب المثقف في التعيين لمسؤولية رئاسة الدائرة .
جـ - الامكانيات المتوفرة لدى رئيس الدائرة محدودة ولا تفي بالغرض .

٣ - قلة الاطارات الكفأة بالدائرة ، التي تكاد تكون معدومة نهائيا ، والأسباب تعود الى ما يلي :

١ - عدم البحث الجدي عن الاطارات الجيدة التي تخرجت من الجامعات ولا تستفيد منها المؤسسات التي هي في حاجة اليها .
٢ - قلة التشجيعات المادية والمعنوية للاطارات الوطنية .
٣ - كون الولاية هي صاحبة القرار في التوظيف والترقية في الدائرة والبلديات .
٤ - غياب التربصات والتدريبات المهنية للشباب الموظفين بالدائرة .

٤ - الدور الحالي للدائرة هو بمثابة صندوق ساعي البريد بين البلديات التابعة لها وبين الولاية ،بالرغم من الاجراءات القانونية الأخيرة التي تعطي بعض الصلاحيات لرئيس الدائرة . الشيء الذي يكوّن انطباعا بأن رئيس الدائرة هو بمثابة رئيس مصلحة بالولاية ، وهذه المصلحة وضعت للنظافة وتسليم جوازات السفر ،بعكس ما يجري في بعض الدوائر الموجودة خارج العاصمة كشراقة وسيدي راس ورويبة التي تملك سلطة توزيع المساكن على سبيل المثال .

٥ _ غياب التنسيق بين المصالح التي تتعامل معها الدائرة مباشرة كالعدالة والأمن والجماعات المحلية ، خاصة في تسليم الوثائق الادارية للمواطنين والسبب يعود في ذلك الى عدم وجود حي إداري يضم الهيئة التنفيذية ومختلف مصالحها .

٦ _ مشكلة مقر الدائرة .

٧ _ المشكلات المهنية والاجتماعية للموظفين بالدائرة .

أما حول التعقيدات الادارية التي يواجهها المواطن والبلدية في آن واحد ، فيمكن حصرها فيما يلي :

١ _ إن الدائرة _ أيا كانت _ هي مجرد جهاز إداري في سلطة يد الوالي الذي يمثل المركزية والوصاية للوزارة المعنية ، وهذا ما ينعكس على الادارة المحلية وبالتالي على المواطن التابع لها .

٢ _ علاقة الدائرة بالبلديات هي علاقة مناسبات وتشاورات محدودة ، حتى أن الدائرة تخلت عن مهمتها _ ولو أن مهمتها محدودة _ وهذا ما جعل رئيس الدولة والأمين العام للحزب يؤكد على : ((ان رئيس الدائرة يتحمل مسؤولية عامة خاصة في تنشيط المجالس البلدية بجانب دوره كحلقة وصل عضوية بين الولاية والبلدية)) . (١)

٣ _ العجز الاداري في تسليم الوثائق الادارية للمواطنين من طرف الدائرة ، كجواز السفر مثلا الذي يصل الى شهر ونصف في أحسن الظروف ، والسبب في ذلك يعود للشرطة التي تدرس الملفات ببطء من جهة ، ولكون الملف يملأ بطريقة بدائية مما يتطلب ادخال الاعلام الآلي من جهة أخرى ، وهذا الملف الأمني هو الأساس في تسليم جواز السفر . أما حول بطاقة التعريف الوطنية فهي موزعة بين البلدية والدائرة ، وحتى رخصة الصيد موزعة بين البلدية والدائرة والولاية وكأن الأمر في منتهى الصعوبة .

---

(١) _ جريدة الشعب الصادرة بالجزائر ، العدد ٥٥٨١ ، بتاريخ ١٩٨١/١٠/٨ ، ص ١ .

اذا ،من خلال كل هذا نستنتج أن الدائرة لا تخلو من مشكلات عويصة جعلتها مجرد جهاز اداري يتولى مهمة " ساعي البريد " وتسليم " جوازات السفر" فقط . ولعل السبب في ذلك يعود الى غياب الاطار القانوني والتنظيمي الذي يجعل من الدائرة ليس حلقة وصل بين البلديات التابعة لها وبين الولاية فقط ، بل وبمثابة الجهاز الفعال لتنشيط وتقديم يد المساعدة للمجالس البلدية التي تعاني من المركزية والوصاية الادارية المضروبة عليها .

إن الدور الفعال المنتظر من الدائرة وفق الاصلاح الاداري الأمثل لا يكون الا باعطاء الصلاحيات والامكانيات الواسعة لها حتى تقوم بدورها الفعال،الى جانب تنشيط مجلس الدائرة الذي يحل محل السلطات المركزية في اتخاذ القرارات النهائية وذلك بسرعة وفي الوقت المناسب حتى تخف حدة البيروقراطية ويمكن الاستجابة لطلبات الجمهور بأسرع وقت ممكن .

بلديـــة سيـــدي محمّـــــد :

لقد تعرضنا سابقا في هذه الدراسة المتواضعة لبعض الأجهزة والهياكـل الادارية التي تشكل الادارة المركزية ،حيث تناولنا فيها وزارة الداخلية والجماعات المحلية التابعة لها مباشرة في الوصاية مثل الولاية والدائرة والمجلس الشعبـــي لمدينة الجزائر . والآن سنحاول أن نسلط الأضواء على إحدى البلديات المتواجدة بدائرة سيدي محمّد والتي تحمل نفس الأسم ،وهذا من كافة الجوانب التي تهـم المواطن بصفـة خاصة ، والاصـلاح الاداري بـصفـة عامـــة .

إذا ، سنقسم هذه الدراسة الميدانية الى عدة أقسام في بدايتهـــا سنعطي صورة عامة وشاملة عن البلدية ،ثم بعدها نتطرق الى المشكلات والصعوبات التي تواجهها وتواجه المواطن في آن واحد ،مع تقديم الحلول الناجعة والاجراءات العملية لها التي تدخل في اطار تصورنا للجهاز الاداري الأمثل كما سنـــرى في فصـل لاحـــق .

صورة عامـــة عن بلديـــة سيـــدي محمّـــد :

كانت بلدية سيدي محمّد تدعى في أواخر العشرينات باسم " شان دوناقر" أي حقل المبتدئين المخصص لتدريب رجال الخيالة ،ولا يسكنها سوى عائـلات الكولون والأوروبيين واليهود الذين استقروا بالبلاد .

وفور الاستقلال السياسي عرفت هذه المنطقة باسم " ساحة أول مـــاي" تقديرا للمجهودات التي بذلها عمال الميناء ابان مطلع الستينـــات ، قبل أن تصبح في النهاية تعرف باسم سيدي محمّد نسبة لضريح أحــــــد الأوليـــاء المدفونين بحي بلكور .

ويبلغ سكان هذه البلدية ـ حسب احصائيات عام ١٩٧٩ ـ حوالـــــي ١٤٥٠٦٤٨ نسمة بمساحة تقدر بـ ٦٤٦ هكتار فقط . ويصـل المعـــدل السنوي للولادات بـ ٥٠،٤٢٥ مولود جديد وحوالي ٢٧٠١ حالة وفاة ،علمـــا

بأن التركيب العمري يشير أن ٧٠ ٪ هم من الشباب حسبما هو مبين في الجدول الآتي :

العمر	النسبة	
من ١٠ الى ١٤ سنة	٤٧،٩	١٠٠ ٪
" ١٥ " ٣٤ "	٢٩،٧	
" ٣٥ " ٥٩ "	١٦،٦	
" ٦٠ " مافوق	٥،٨	

اذا ، يلاحظ من خلال التركيب العمري أن القاعدة الهرمية للسكان ضئيلة جدا ، ونسبة الشباب مرتفعة جدا ، مما يجعلنا نقول أن البلدية في حاجة الى يد عاملة لأن معظم الشباب لم يستقر بعد في العمل لأسباب كثيرة منها مدة التكوين والدراسة واداء الخدمة الوطنية وهلم جرا ... كذلك إن التركيب العمري الوطني هو أيضا بدوره محدود . ولكن ،نظرا لكثافة السكان داخل البلديات مع بعضها البعض أصبحت اليد العاملة غير مطروحة اللهم من حيث تدريبها وتكوينها وتوفير لها بعض الامتيازات الاجتماعية .

وككل بلدية من بلديات القطر تضم سيدي محمّد مجلس شعبي منتخب، تم تنصيبه يوم ١٩٧٩/١٢/٧ ،حيث يتكون من رئيس وثمانية نواب يترأسون لجان تهتم بالشؤون الادارية والمالية ، الأشغال ، التعمير والنقل ، الاقتصاد والتخطيط ، الصحة والأمن ،الشؤون الاجتماعية والسكن ، التربية والثقافة ،وأخيرا الشباب والرياضة والترفيه . الى جانب ثلاثين عضو منتخب ،معظم هؤلاء الأعضاء مستواهم الثقافي جد محدود ، ولم يتحصلو على هذه المقاعد الا عن طريق تكتلات اجتماعية اشتهرت بها البلدية دون البلديات الأخرى ،مما يجعل دور الحزب يزداد أكثر فأكثر لمحاربة هذه المظاهر السلبية التي تعود على الادارة بصفة عامة . وللبلدية ثلاثة نواب يمثلونها في المجلس الشعبي لمدينة الجزائر .

أما من الناحية القانونية والادارية فبلدية سيدي محمّد تأسست بالأمر رقم ٧٧ ـ ٨٠ الصادر في ١٩٧٧/٢/١٨ المتضمن اعادة التنظيم الاداري لمدينة الجزائر، وهي مستقلة عن الدائرة التي تحمل اسمها، ويحدها شرقا بلدية المدنية ، وغربا بلدية الجزائر الوسطى ،وجنوبا بلديتي بئر مندريس والأبيار ، وشمالا ميناء الجزائر (راجع الخريطة رقم : ٤) . وفي ١٩٧٧/٨/١٩ تأسست البلدية بكيفية عملية وكان مقرها بدار الشعب قبل أن تحول الى عمارة ضيقة كانت بمثابة نزل !! ... علما بأن بلدية سيدي محمّد في نهاية الخمسينات كانت تعرف بدائرة أو قسم رقم ١٢ ثم برقم ٤ قبل أن تكون بلدية .

هذا من الناحية القانونية ،أما من الناحية الادارية والبشرية للبلدية والمتمثلة في هيكلها التنظيمي والبشري ، فنظرا لغياب نموذج اداري موحد للبلديات نجد البلدية لا تملك سوى هيكل إداري عام . حيث أنه يتشكل أساسا من مديريتين رئيسيتين هما : مديرية التنظيم العام المتكونة من مصلحة الحالة المدنية ،التنظيم الخاص بالبطاقات الرمادية والسياقة والاقامة وبطاقة التعريف الوطنية ، مصلحة الشؤون الاقتصادية ،مصلحة المستخدمين ،مصلحة المحاسبين ، مصلحة الشؤون الاجتماعية ، وأخيرا شرطة البلدية . وكذلك من المديرية التقنية العامة المتشكلة من مصلحة النظافة ،التعمير ،الطرق ،السيارات، العمارات ،الحدائق الخ ... (راجع الشكل رقم : ٧) .

أما الاطار البشري للبلدية فيتكون من حوالي ٧٢٠ موظفا ، من بينهم ٢٧٢ موظفا مرسمين Titulaires ،حيث نسبة الاطارات المتخصصة تكاد تكون مفقودة اذ يوجد بالبلدية سوى طبيب خصيصا لرقابة التغيب وفحص الموظفين الى جانب ثلاثة تقنيين فقط .(١) بالاضافة الى ذلك لقد عرفت البلدية نجاحا كبيرا في انجاح عملية تعريب الوثائق الادارية التي انطلقت في بداية جانفي ١٩٨١ ، وهذا بفضل الارادة القوية للموظفين . وحول التركيب الجنسي لهؤلاء الموظفين فإن نسبة النساء لا تتجاوز ١٤ ٪ فتاة عاملة فقط .

---

(١)ـ مقابلة مع الأخ الكاتب العام لبلدية سيدي محمّد ،بتاريخ ١٩٨١/٨/٣ .

النشـــاطـــات الأساسيـــة للبلديـــة :

تعتبر بلدية سيدي محمّد من البلديات الحضرية التي لا تملك أراضي زراعية بحكم موقعها الجغرافي بوسط المدينة ، مما جعلها تهتم أساسا بالتجارة والحرف المهنية والصناعية عن طريق ممتلكاتها العقارية .

وتوجد ببلدية سيدي محمّد عدة مؤسسات سياسية وادارية واقتصاديـة وثقافية ، من بينها سبعة وزارات ، وقصر الشعب ، ودار الشعب ، ومستشفـى جامعي ، وعيادة للولادة ، وعيادتين واسعتين ، وسبعة مراكز صحية ، وخمســة مراكز تجارية تابعة لبعض الشركات والمؤسسات الوطنية ، وأربعة أسواق متكونـة من ٥٩٤ عرض ، و ١٠٥ وحدة اقتصادية عامة وخاصة ، و ٣٥ خباز ، و ٣٠٠ ورشات ميكانيكية ودهن السيارات ، و ٢١٠٠ أكشاك ودكاكين مختلفة منهـــا ٦٠ محل للخمور ، و ٢٧٠٠ عمارات عامة وخاصة من بينها ٨٠٠ عقار ملــك للخواص المعروفين ، و ٣ محطات لسيارات الأجرة ، و ٣ محافظات للشرطـة السابعة والثامنة والتاسعة ، وفرقة للدرك الوطني ، و ٢٧٥ شارع .

في حين الناحية التعليمية والثقافية والترفيهية سجلت ٢٧ تجمـــع مدرسي إبتدائي مجموع أقسامه ٣٦٥ قسم لـ ٢٩٦٠٠ تلميذ ، و ١٠ متوسطات ، وثانويتين ، وملجأ للأطفال ، ومركز التكوين المهني ، ومكتبتين بلديتين ، و ٨ مساجد ، ومركز للتربية البدنية والرياضية ، ومسبحين وقاعة عامة للرياضة ، ودار للشبيبة . (١)

أما مشاريعها العامة — بالرغم من قلة الأراضي — فتنحصــــر فـــي بناء دار للشبيبة ، ومؤسسة بلدية ، و ٤٠ قسم دراسي مقابل ٤٠ مسكن للمعلمين وقاعة للحفلات ، ومركز للأطفال ، وسوق الخ ... وكل هذه المشاريع وغيرهــــا مرهونة باعادة النظر في تهديم العمارات البالية والقديمة وتعويضها بمشاريـــع أكبـــر وأهم من الأولى التي خططت حسب حاجيات سكان المعمرين .

كذلك نشير أن ميزانية بلدية سيدي محمّد هي محدودة اذا ما قورنت بالبلديات الغنية التي تعرف كيف تتحصل على ضرائبها المباشرة من عقاراتهـــا . والجدول الآتي يبين لنا تطور ميزانيتها الأوليـة :

---

(١) — وثيقة شاملة عن البلدية باللغة الفرنسية :

- Festival Communal des Sports du 16 au 17/6/1981, A.P.C. de Sidi-M'hamed.

السنة	الميزانية الأولية	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
١٩٧٨	١٢.٤٩٩.٩٧٤.٠٠	٩.٤٩٩.٩٧٤.٠٠	٦٠٠.٠٠٠.٠٠
١٩٧٩	٤٠.٦٩٩.٠٠٠.٣٠	١٥.٣٦٩.٩٣٨.٠٠	١٩.٧٣٦.١٨٢.٣٠
١٩٨٠	٤٢.٨٥٤.٣٢٥.٣٠	١٧.٣٦٨.١٤٣.٠٠	١٩.٧٣٦.١٨٢.٣٠
١٩٨١	٤٧.٤٥٢.٦٥١.٣٠	١٩.٠١٢.١٧٢.٠١	٢١.١٣٦.١٨٢.٣٠

ونشير أن هذا الجدول يبين لنا فقط الميزانية الأولية Budget Primitif لأن هناك ميزانية اضافية Budget Supplementaire التي عن طريقها ترتفع النسبة الى أعلى ، حيث مثلا كانت في عام ١٩٧٨ تقدر بـ ١٦.٠٨١.٣٢٩.١٦ دينار جزائري ، وحوالي ١٠.٨١١.٩٢٦.٤٠ د.ج. من ضرائبها المباشرة و ٦٠٠.٠٠٠.٠٠ د.ج. من ضرائبها غير المباشرة مقارنة بالعدد السابق للميزانية الأولية عام ١٩٧٨ .

اذا ، تعد ميزانية بلدية سيدي محمد متوسطة اذا ما قورنت ببلدية الجزائر الوسط وبلدية المدنية ،إذ بلغت الأولى في عام ١٩٨١ حوالي ٥٥.٣٠٢.٩١٨.٨١ دينار جزائري وحوالي ١٩.٥٧٠.٢٢٦.٠٠ دينار جزائري من ضرائبها المباشرة وحوالي ٢٩.٦٨٤.٧٧٥.٦٥ د.ج. من ضرائبها غير المباشرة . في حين بلغت الميزانية الثانية في نفس العام حوالي ٢٨.٤٧١.١٣٨.٢٦ د.ج. وحوالي ١٦.٦٤٨.٠٦٨.٤٢ د.ج. من ضرائبها المباشرة وحوالي ٤.٢٥٠.٠٠٠.٠٠ د.ج. من ضرائبها غير المباشرة . (١)

ولكنها ، تعتبر فقيرة اذا ما قورنت بالبلديات الغنية الأخرى التي لها مدخول من عقاراتها وأملاكها المتواجدة بها كمطار هواري بومدين الدولي في بلدية الدار البيضاء على سبيل المثال . وهذا ما أكد عليه المسؤولون العاملون بالبلديـــة .

---

(١) ــ أخذت هذه الاحصائيات والأرقام المتعلقة بالميزانيات البلدية من مكتب المالية البلدية التابع للمديرية الفرعية للشؤون الادارية والمالية المحليــة بولاية الجزائر .

هكذا ، وعلى ضوء هذه المعطيات العامة تعتبر بلدية سيدي محمد من البلديات المكتظة بالكثافة السكانية والبشرية التي فاقت حجم المساحة الصغيرة لها . مما جعل المسؤولين والمواطنين في قلق دائم أمام هذا الوضع العام الذي يتطلب اعادة النظر جذريا في البلدية . وسنتطرق الآن الى أهم المشكلات والصعوبات الادارية والسيسيو- إدارية التي تواجه البلدية ومواطنيها ،مع تقديم بعض الحلول الناجعة لذلك .

المشكلات العامة للبلدية :

ان بلدية سيدي محمد بحكم كثافتها السكانية ومساحتها الضيقة تعرف عدة صعوبات سواء الصعوبات الداخلية للبلدية وعلاقتها بالأجهزة الادارية الأخرى، أو الصعوبات الخارجية التي يلاقيها المواطن العادي القاطن بها . ويمكن تلخيص هذه الصعوبات والمشكلات الداخلية فيما يلي :

١ - غياب التنظيم الهيكلي للبلدية الذى يتماشى وصلاحيتها من جهة ، والأجهزة والمصالح الادارية المختلفة من جهة أخرى . والسبب في كل ذلك يعود الى الوزارة المعنية مع الولاية التي تركت البلديات تعيش في اضطرابات تنظيمية .

٢ - عدم وجود الاطارات هكذا بالبلدية ، وهنا نسجل تلك المبادرة الحسنة التي اتخذتها وزارة الداخلية بشأن المستشارين القانونيين وغيرهم في كل بلدية ،الا انها لم تدخل حيز التطبيق بعد .

٣ - بروز ظاهرة التداخل والتضارب بين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي وبين اختصاصات المجلس النقابي ،حتى أن هذا الصراع انعكس على مردودية العمل بالبلدية .

٤ - روح المركزية المتشددة المضروبة على البلدية ابتداء من الدائرة ومرورا بالولاية والمجلس الشعبي لمدينة الجزائر .

٥ - السلطات المحدودة للبلدية، فمثلا نحن نعلم أن القانون يخول الصلاحيات والسلطة الواسعة للبلدية في منع البناءات الفوضوية ومعاقبة كل من يهدم المؤسسات العمومية وهذا عن طريق شرطة البلدية، لكن من الناحية العملية نجد هذه الأخيرة لا تملك السلاح لتوقيف هؤلاء الأشخاص الذين خرجو عن القانون مع العلم أن الشرطة البلدية خارج العاصمة تملك السلاح.

٦ - مشكلة المقر للبلدية اذ توجد بعمارة ضيقة كانت بمثابة نزل لا يصلح أن يكون إدارة تستقبل جمهور المواطنين، والطريف في الأمر أن بلدية سيدي محمد كان مقرها بدار الشعب، وذات مرة أعجبت جهة من الجهات الحكومية بمكتب رئيس البلدية فطلبت منه أن يسلمها إياه فقبل بذلك، ومنذ ذلك الوقت والبلدية تعاني أزمة المقر الشبيهة بمشكلة المجلس الشعبي لمدينة الجزائر.

٧ - أزمة الأرض الصالحة للبناء في غياب خطة عمرانية، تعيد إعادة بناء البلدية من جديد بحكم قدمها وعدم صلاحيتها.

٨ - قلة المعونة المالية للبلدية بسبب عدم استقلالها المالي، يفرض علينا اعادة النظر في المعونة التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية والتي عطلت كثيرا المخططات التنموية السابقة.(١) ولا نغالي اذا قلنا أن الاصلاح المالي الذي قدمته وزارتي الداخلية والمالية الى الجماعات المحلية كانت آثاره جد محدودة. حيث أن هذا الاصلاح المالي المتضمن مجموعة من الاجراءات الجديدة المتطابقة مع قانون المالية لعام ١٩٨١، يتركز على المحاور الاتية :

(١) - للمزيد من المعلومات في ذلك راجع :

-Said Benaissa, l'Aide de l'Etat aux Collectivités locales, Thése de doctorat, Université d'Alger, Fevrier 1977, PP. 198-334.

١ ـ توحيد النظام القانوني للعقارات المنقولة المسيرة من طرف البلدية .

٢ ـ اعادة تقييم الحالة المالية للمصالح العمومية المحلية .

٣ ـ منح امتيازات مالية للوحدات الاقتصادية المحلية .

٤ ـ تسهيل الانتقال أو الارتقاء الى الملكية العقارية والثابتة على التوالي الى مستأجري المساكن المتروكة الى البلديات وذلك طبقا للأمر رقم : ٦٧ ـ ١٨٨ زالى المعطوبين المسنين في حرب التحرير الوطني في اطار الاحتياطات العقارية البلدية .

٥ ـ الى جانب اقرار الاجراءات للاعفاء الضريبي الموقف لصالح الجهات التي مسها الزلزال(١).

وعموما هذه بعض الاجراءات القانونية التي يمكن أن تساعد المجالس الشعبية البلدية في التخفيف من التعقيدات الادارية بشأن الشؤون المالية. ولكن ،تبقى المشكلة المالية مطروحة اذا لم نسرع بايجاد اصلاح مالي جذري يجعل البلدية تتمتع بالاستقلال المالي .

أما حول الصعوبات والمشكلات الخارجية التي يواجهها المواطن العادي من طرف بلديته ، فيمكننا أن نقول أن روح المركزية المتشددة المضروبة على المجالس الشعبية البلدية من جهة ، والتهاون من طرف هذه الأخيرة من جهة ثانية ، دفع بها أن تخيب ثقة الناخبين ومكانة الثورة في آن واحد . وبهذا الصدد يقول رئيس الدولة والأمين العام للحزب صراحة : ((ان نشاط العديد من المجالس البلدية وهي الخلية القاعدية لهرم المجالس المنتخبة ... لم يكن دائما في مستوى ثقة الناخبين ومكانة الثورة .....))(٢).

---

(1). Ministère de l'Interieur N°2181/D.G.C.L. Objet; Mesures Nouvelles edictées par la loi de finance pour 1981, 6/4/1981.

(٢) ـ جريدة الشعب الصادرة بالجزائر ،العدد ٥٥٨١ ،بتاريخ ١٩٨١/١٠/٨ .

والسبب في العجز الاداري للبلدية ـ الذي سنتعرف على بعض جوانبه بعد قليل ـ لا يعود كما يتصور البعض الى قلة الامكانيات المادية والبشرية فقط ، وانما يعود لكون قانون البلدية جعل منها مجرد إسم بلا مسمى ،حتى أصبح دور المجالس الشعبية البلدية ينحصر في التخفيف من تكديس المشكلات اليومية والجري وراء المشكلات الظاهرية التي أصبحت لا تطاق . وكأن دورها الأساسي يكمن في الاطفاء والتخفيف بدلا من القضاء عليها نهائيا .

إن هذه الظاهرة السلبية المرتبطة بالقانون البلدي والتي لم ينتبه اليها المشرع الجزائري ـ مع الأسف الشديد ـ تعود بالدرجة الأولى الى أسباب تاريخية محضة ، لأن النموذج الفرنسي الذي سنه المشرع الفرنسي عرف كيف يجعل من النظام البلدي في الجزائر ـ حتى في الوقت الحاضر ـ يكون مجرد نظام مثالي وغير طبيعي في غياب الأجهزة الادارية الفعالة بعكس ما يجري في فرنسا . (١)

وهكذا ،تطرح قضية الاصلاح البلدي الأمثل بكل حدة إما أن تتخلص البلدية من النموذجين الدخيلين الفرنسي واليوغسلافي تخلصا تاما يقيها من الأمراض المكتبية وبالتالي يعطيها طابع شخصيتها المميزة ،وإما أن تبقى حبيسة التصور والطموح المثالي للادارة المحلية في ظل أجهزة ادارية بالية لا تتماشى وذهنية المواطن الجزائري .

إذا ،إن الإصلاحات الإدارية التي وقعت بشأن البلديات وخاصة التابعة لمدينة الجزائر ،كانت في معظمها إصلاحات جزئية ليس لها أي محتوى إجتماعي واضح يخلص عامة الناس من المشكلات والتعقيدات الادارية اليومية التي يعانونها بإستمرار .

وإذا قلنا الاصلاح القانوني من الأساس فهذا لا يعني إهمال العنصر البشري الذي يتحمل مسؤولية تطبيق القوانين الجديدة بصرامة وفي خدمة الصالح العام ،لأن الواقع المعاش يشير الى تشكيل الهيئات المحلية في بلدية مثل بلديات الوسط ، يخضع الى الثقل العشائري والعائلي والصلات الشخصية والتيارات الايديولوجية المتضاربة، وهذا من أجل البلوغ الى مناصب مرموقة وتحقيق أهداف شخصية وليس بالضرورة تقديم خدمات راقية الى الجمهور المتعطش الى من يخدمه بنزاهة واخلاص.

(1)- R.Passeron, la Structure Administrative de l'Algerie, Revue juridique et politique de l'UNION FRANÇAISE, N°4, Oct-Dec 195?, P.P449-4?

ولذا فان معظم أعضاء المجالس الشعبية نجدهم بعد انتهاء المدة القانونية قد نجحوا في تحقيق كل شيء الا تقديم الخدمات المطلوبة للمواطنين والتي تعهدوا بها للجمهور يوم الانتخابات المحلية . وهنا يأتي دور الحزب : ((لأن الحزب الذي يزكي كل المنتخبين لن يتردد في سحب ثقته من أي منتخب يتهاون في القيام بواجبه أو يفضل المصلحة الشخصية على المصلحة الوطنية)) (١).

ولقد تابعت كل عمليات الانتخابات العامة التي جرت ببلدية سيدي محمد عن طريق المشاركة أو الملاحظة أو الاستقصاء من بعض المناضلين والمواطنين بالبلدية ، فتوصلت الى النتيجة التالية : ٦٠ ٪ تقوم على أساس عشائري وشخصي ، ٢٢ ٪ لمجرد القيام بواجب الانتخاب لأسباب شخصية ، ١٨ ٪ مدركين إدراكا واعيا بعملية الانتخاب لصالح المصلحة العامة (٢).

بهذا المعضلة الكبيرة التي تعاني منها بلدية سيدي محمد ، تفرعت عليها المشكلات العامة التي تواجه المواطن العادي ، وهي:

---

(١) ـ جريدة الشعب الصادرة بالجزائر ، العدد ٥٥٨١ ، بتاريخ ٨/١٠/١٩٨١.

(٢) ـ هذه النتيجة تكاد تكون قريبة من دراسة الأستاذ مصطفى عساف في مقال له تحت عنوان " تشكيل الهيئات المحلية الجزائرية " مجلة الثقافة ، الجزائر ، العدد ٣٦ ، ديسمبر ـ جانفي ١٩٧٧ ، ص ٨٧.

١ ـ المدة الطويلة في تسليم الوثائق الادارية كرخصة السيارة والبطاقة الرمادية والسجل التجاري وبطاقة التعريف الوطنية ورخصة البناء الخ.... والسبب في هذا التعطيل يعود الى تجزيء العملية بين البلدية والولاية والدائرة، حيث من المفروض أن تتكفل بها البلدية لوحدها . هذا اذا تغافلنا على مشكلة الأوراق المتعددة التي تكوّن الملف للحصول على وريقة من الوريقات المذكورة .

٢ ـ غياب دليل إداري واضح يوجه المواطنين للمصالح التي يقصدونها ، خاصة وأن بهو البلدية ضيق جدا . ولكن الاشكالية المطروحة هنا لدى البلدية هي ظاهرة عدم الثقة من المواطنين تجاه المصالح الأخرى الا اذا مرو برئيس المجلس الشعبي البلدي . والسبب في رأينا يعود الى الوعود المعسولة بتلبية حاجياتهم دون جدوى . ولذا نقترح أن الحل السليم في ذلك هو تطبيق سياسة الباب المفتوح وفق امكانيات البلدية حتى تطمئن المواطنين الذين يعيشون في جو خانق ومقلق نتيجة تراكم المشكلات اليومية .

٣ ـ مشكلة السكن ، حيث لا يوجد أي مواطن لا يعاني من هذه الأزمة الا النادر، (١) ويوجد بالبلدية حوالي ١٧٧ عائلة تسكن البيوت القصديرية جلهم في حي محي الدين، ولقد طلبت البلدية مرارا من الجهات المعنية لحل هذه القضية ، الا أن الطلب لا يزال في أدراج المكاتب . ولسنا ندري ماذا يستتبعد فترة من الزمن لما تنهار العمارات القديمة التي بدأت تنشق وتزول تدريجيا .

٤ ـ بالرغم من التحسين الملحوظ في قطاع النقل بالبلدية وضواحيها، فلا يزال الأمر معقدا بسبب الكثافة السكانية الكبيرة التي تشملها مدينة الجزائر الكبرى من جهة ، وبسبب التنظيم غير الجيد للوقت من جهة أخرى .

---

(١) ـ من الطريف والمؤسف في آن واحد أن رئيس بلدية سيدي محمّد حدثني بأنه وضع صندوق خاص لمقترحات المواطنين بقصد الاستشارة الجماعية ، فكانت كل الاقتراحات محصورة في طلب السكن والسكن فقط .

٥ ـ لقد رأينا آنفا أن البلدية يوجد بها مركز للتكوين المهني ، الا أن هذا المركز تشرف عليه الجهات المركزية المعنية دون البلديـــة، مما أدى في النهاية الى مواجهة بين البلدية وأولياء التلاميــذ القاطنين بها . ولذا كان من المفروض أن يوضح مخطط بلــدي في مجال التكوين المهني حتى يستقطب الشباب القاطن بالبلدية، ولا بأس ان كانت هناك مدارس ومراكز وطنية في تراب البلدية .

٦ ـ بروز ظاهرة التسول في البلدية ، مما جعل هذه الأخيرة ـ حسب تصريحات المسؤولين ـ أن تفكر في ايجاد حل لهم عن طريق المنحة بالنسبة للعجزة ، وعن طريق العمل بالنسبة للشباب .

٧ ـ رواج ظاهرة المحسوبية ومحاباة الأقارب والتحايل على القانــون وروح الاكتساب في نفوس بعض الموظفين البلديين تجاه المواطنين الذين أعتادو هذه الأساليب والظواهر السلبية ، وأصبحو يمارسونهــا مع الأسف الشديد ، ولمواجهة هذه الظاهرة المرضية على مجلــس المحاسبة أن يكون في مستوى الآمال المعلقة عليه، خاصة بعد فتح سنة المراقبة لعام ١٩٨١ ـ ١٩٨٢ التي يشرف عليها ٢١ قاضيــا قبلوا بصفة الجدارة . (١)

هذه بعض الأعراض الرئيسية للأمراض التي تعاني منها بلدية سيــدي محمد ، والتي تعرف بالمظاهر السلبية للبيروقراطية المنغلقة . ولمواجهتها علينــا أن نتصور المشكلة بكل أبعادها السياسية والادارية والاجتماعية ، حتى نتوصــل الى النظام البلدي الجديد الذي يتماشى والاصلاح الاداري الشامل والأصيل .

إن الظاهرة البيروقراطية في بلدية سيدي محمد ـ وغيرها من البلديــات ـ لا يمكن حلها أو القضاء عليها الا اذا أعدنا النظر في كل القوانين القديمــة والتي أصبحت لا تتمشى وواقعنا ، مع التفكير الأصيل في ايجاد صيغة ملائمــة تمهد لنا السبيل للقضاء على اللامبلاة والتضخم في الوظائف والوساطة في الحصول

---

(١) جريدة الشعب الصادرة بالجزائر، العدد ٥٥٨٠ ،بتاريخ ٧/١٠/١٩٨١ .

على المناصب، لأن هذه الظواهر السلبية في مجتمعنا قد طغت على اختيار العضو الصالح والكفء والنزيه في انتخابات المجالس الشعبية البلدية .

وهذه الصيغة الملائمة لإختيار العنصر البشري الكفء والنزيه والملتزم ، لا تكون إلا بالتصفية والتطهير في كافة أجهزة الدولة من القاعدة الى القمة ، وذلك عن طريق الرقابة الجماهيرية ولو أن الطريق شاق وطويل .

اذا ، ان الاصلاحات الجزئية التي تقع هنا وهناك بدون خطة شاملة ، ستبقى دوما لا تتجاوز أو تعبر عن مطامح وآمال هذا الشعب الذي عاني ولا يزال يعاني الشيء الكثير . وفي بعض الأحيان يشعر الانسان أن الادارة الجزائرية في كافة المستويات هي مجرد ادارة في يد مجموعة من البيروقراطيين الذين يهمهم بالدرجة الأولى البحث عن المجد والمنصب الرفيع ولا يهمهم خدمة أبناء الشعب الذين ضحو بكل ثمين ونفيس من أجل استعادة حريته وكرامته . وما ولاية الجزائر التي عجزت عن تحقيق مشاريعها عبر المخططات التنمية بنسبة ٨٧ ٪ إلا دليل ساطع عما نقول .

وهكذا حان الوقت أن نكون صرحاء مع أنفسنا حين نقول أن الادارة البلدية ليست في المستوى المطلوب وأنها غير قادرة على الإستجابة لمطالب الجمهور، وعلينا أن نشمر على سواعدنا وأرجلنا لخلق إصلاح إداري شامل يدعم الثقة التي يضعها المواطن الجزائري في إدارته ، وهذا ليس ببعيد عن شعب خاض بالامس القريب معركة الثورة التحريرية فخرج منها منتصرًا معززًا ، ولا يزال يخوض اليوم وغدا ثورته الاجتماعية والادارية حتى يتحرر نهائيًا .

نتيجـــــــــــة :

يستنتج مما تعرضنا له في هذه الدراسة الميدانية التي مست وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، أن مفهوم الاصلاح الاداري الشامل والعلمي يكاد يكون غير موجود ، وهذا منذ منتصف الستينات وخاصة عندما ألغيت وزارة جديدة بهذا الشأن كما بينا سابقا .

وهذا الفراغ بشأن موضوع الاصلاحات الادارية الشاملة والعلمية ولو كانت في أسلوبها وطريقتها جزئية ، انعكس بدوره على الولاية والمجلس الشعبي لمدينة الجزائر والبلدية والدائرة ، حتى أن كل جهاز من هذه الأجهزة الادارية أصبح منغمسا في مشكلاته الخاصة ، دون رسم خطة تنسيقية مشتركة للقضاء عليهـــــا وبالتالي جعل الادارة المحلية في مستوى تحقيق التنمية الشاملة .

هكذا ، وفي غياب التنسيق المحكم والتنظيم الدقيق بين هذه المستويات الادارية المذكورة ، شاعت الاجتهادات الفردية والقيام بالواجب على حســـاب مزاج كل واحد ، وتضاعفت التعقيدات الادارية في المؤسسات الوطنية ، مما أدى في النهاية الى هدر الأموال والطاقات إذ لم يتحقق من المخططات التنموية فـــي ولاية الجزائر حسب بعض التقديرات سوى ١٢٪ ! وهي نتيجة خطيرة جعلــت المخطط الخماسي الحالي منبهرا أمامها .

إن السبب في ذلك يعود الى عوامل تاريخية وسياسية وادارية ، وخاصة الى العامل السياسي - الاداري ، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ أندرو كارنجي مؤسس صناعة الصلب في أمريكا ، قولته الشهيرة : ((خذوا منا ، كل مصانعنـــا وكل تجارتنا ، وطرق مواصلاتنا ، وأموالنا ، ولا تتركوا لنا سوى تنظيمنا ، وفـي أربع سنوات سوف نسترد مجدنا)) . (١) أجل ، ان مشكلة التنظيم الاداري والسياسي هي التي وراء كل المشكلات والصعوبات المطروحة آنفا . اذ نقصد بالتنظيـم الاداري والسياسي مختلف أبعاده الاجتماعية والاقتصادية والحضارية والايكولوجية .

---

(١) - علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للادارة والتنظيم ، القاهرة : مطبعة المعارف ، ١٩٦٨ ، ص:

اذا ، حان الوقت أن ندق ناقوس الخطر مرة ثانية وثالثة ونتأهب للقضاء على الجمود والخلل الذي أصاب ادارتنا وجعل أعضاءها يعانون من صعوبة العمل بقوانين قديمة ، والمواطنون يعانون منهم بسبب عدم تمكن عدد كبير منهم من الحصول على الخدمات التي يطلبونها من اداراتهم .

لذا ، حتى تكون ادارتنا ادارة رشيدة وغير غريبة على المواطن ،علينا أن نسارع في القيام باصلاح اداري شامل وأصيل يمس الأجهزة والأشخاص في آن واحد ،كما سنرى في الفصل الأخير ، ونجعل من الشعار المعلق على جدران أبواب هذه الأجهزة الادارية حقيقة ملموسة وهو " الادارة من الشعب والى الشعب وبواسطة الشعب " .

((... والنظرة الى الاصلاح البيروقراطي بعيدا عن الأبنية والتراكيب والاجراءات ومعزل عن المحتوى الانساني انما هي نظرة قاصرة لن تؤدي بحال من الأحوال الى الاصلاح الجذري الذي ننشده)).

ـ الخبير العربي والعالمي رجاء مخارتيه ـ

الفصـــل الخـــامـــس : نحو قيام جهاز إداري متطور في الجزائر:

بعـد أن تطـرقنـا الى الاطـار الفكـري والنـظـري لأصول الاصـلاح الاداري وربطـه بموضـوع البيروقـراطية ، وكـذلك الـى الدراسة الميدانية التي أجريناها باحدى الادارات الهـامة التي تجسـد الادارة المحليـة في الجزائر. إرتأينـا أن نقدم في النهـايـة تصورنـا الخاص بقيـام جهـاز إداري متطـور يتجاوز المشكـلات الادارية التي تواجـه الادارة الجزائريـة ، ويجعلهـا ادارة علمية تواكـب التطورات والاختراعـات التقنيـة في حقـل الادارة ، وبالتـالـي تكون ادارة بالاهـداف لا ادارة بالازمات أو كمـا يطـلـق عليهـا ادارة المطـافي ء .

اذا ، لقـد تبيـن في الصفحـات السابقـة أن الجهـاز الاداري الحـالي في الجـزائر يعانـي من مصـاعب عـديدة وجمة ، تمـس الكثيـر من الجوانـب القانونيـة ومدى تكيفهـا مع سلـوك الفـرد الجزائري وعقليته . وفي سبيـل القضـاء على هذه المصـاعب ، بـل وتجاوزهـا لسبـاق الزمن ومواكبـة التطـور والبحـث العلمي ، يقتضـي بحثنـا بيان الموضـوعات الاتيـة :

أولا - وضع استراتيجية وطنيـة شاملة لتطوير الجهاز الاداري .
ثانيا - المشاركـة الشعبيـة الفعالة في الادارة المحليـة .
ثالثا - المحاسبـة الصارمـة والرقابة الادارية الفعـالـة .
رابعا - وضـع الشخـص المناسب في المكـان المنـاسـب .

أولا – وضع إستراتيجية وطنية شاملة لتطوير الجهاز الاداري :

لقد تعددت بعض المحاولات والاجتهادات الفردية لاحداث هذه الاستراتيجية تحت شعارات وتسميات مختلفة، ولكنها لم تكن في مستوى طموحات شعبنا ومستوى المشاريع المعدة للانجاز، وهذا بسبب الغموض وعدم وضوح تحديد هذه الاستراتيجية، التي أقل ما يقال عنها أنها غير أصيلة أو نابعة من واقع البيئة ومحيط المجتمع .

إن جزائر اليوم قد تم تطبيق فيها بعض الاصلاحات الجزئية والتطورات المحدودة في شتى الميادين ، الا أنها لم تشهد بعد التطوير الاداري الفعال الذي يتماشى وسياسة مواثيق الثورة، وربما السبب في ذلك يعود للتحفظ من الشعارات واعلان الاستراتيجيات الادارية التي لم تكتمل عناصرها بعد ، لأن في مثل هذه الحالة يكون اعلان الشعارات دون تحقيقها أخطر على الادارة من عدم اعلان الشعار مطلقا كما يقول الأستاذ نزيه نصيف الأيوبي في كتابه الثورة الادارية . (١)

واذا كان المبرر المذكور معقولا في فترة من الفترات التاريخية بسبب الظروف الدقيقة التي مرت بها البلاد ، فنعتقد أنه أصبح غير مجديا في وقت أصبحت فيه الجماهير مصممة على خوض المعركة الانتاجية التي يقف في وجهها ذلك القطاع الاداري الذي يعاب عليه أنه المتسبب الرئيسي في كل اهمال وتقاعس ولا مبالاة وقتل الحماس الجماهيري بالقطاع العام للدولة .

من كل ذلك حاولنا أن نضع استراتيجية وطنية شاملة لتطوير الجهاز الاداري الحالي، تساير الخط الثوري الذي نادت به كل المواثيق الثورية التي تعبر عن ارادة الجماهير . ومحاور

(١) – نزيه نصيف الأيوبي ، الثورة الادارية ، القاهرة : مطابع الاهرام ، يوليو ١٩٧٧ . ص

هذه الاستراتيجية تقتضي منا أن نتطرق الى الجوانب التالية، الى جانب الموضوعات اللاحقة ، وهي :

١ - مفهوم وأبعاد هذه الاستراتيجية .
٢ - تحديد طبيعة أمهات المشكلات الرئيسية التي تمر بها الادارة الجزائرية .
٣ - شروط نجاح قيام جهاز إدارى متطور .

١ - مفهوم وأبعاد هذه الاستراتيجية :

ترى ما المقصود بالاستراتيجية الادارية ، أولا ؟؟

لقد تعرضنا في الفصل الأول الى أهم النقاط المتعلقة بالاصلاح الاداري ،أي من حيث تحديد الاهداف . وأما الآن فسنحاول أن نتعرف على مفهوم وبعد الفلسفة الاستراتيجية الادارية على ضوء البيئة الاجتماعية .

ان الاستراتيجية الادارية بمضمونها الشامل تتضمن كافة التشريعات والقوانين والأنظمة الاقتصادية والمالية وكافة الشؤون المتعلقة بالصناعة ماديا وماليا ومعنويا الى جانب العمليات الادارية التي تتطلبها الادارة الرشيدة وأهم المشكلات الادارية المعقدة التي تواجهها . وهكذا نستطيع أن نقول بأن الاستراتيجية الادارية هي : ((علم وفن تنظيم واستخدام الموارد ، والقوى الأخرى لها ، والتفوق بها كميا وكيفيا ، وإلحاق الخسائر للعدو بوسائل الصراع المختلفة)) . (١) أي أنها مجموعة من الخيارات أو الاختيارات التي لها انعكاسات ايجابية أو سلبية على كافة الميادين الأخرى ، وعليه فالاستراتيجية العامة هي التي تحدد الاطار الشامل لكل خطة

---

(١) - محمد ماهر وتر ، المرجع السابق الذكر ،ص ١٣٦ .

توضع في ميدان من الميادين ،حيث أن هذه الأخيرة مجرد روافد تصب كلها في نهر الاستراتيجية الادارية ٠

إن الاستراتيجية الشاملة تأخذ شكلين : استراتيجية مباشرة تجعل من مقياس التفوق في كافة الميادين منطلقها الأساسي ، وهذه الصورة مطبقة في الدول المتقدمة ٠ وهناك استراتيجية غير مباشرة هدفها الوحيد هو سد الثغرات التي تبرز في الاجهزة الادارية من حين لآخر ، وهي في الحقيقة استراتيجية تفرضها الظروف والأزمات التي يمر بها كل بلد ٠

إذا ، إن الإستراتيجية الإدارية تجعل من الجهاز الإداري أو الإدارة العامة بمفهوم أشمل ، الأداة والمحرك الفعال والنشيط في كل البرامج المسطرة ضمن الخطة العامة للتنمية الشاملة ٠ وهذا ما دفع بالدول المتقدمة أن تستمر في زحفها وفي هجومها المستمر في درب الاختراع والابداع في البحث العلمي والتقني ، في حين نجد معظم الدول النامية ــ ومن بينها الجزائر ــ تحاول أن تضع الخطوط العريضة لاستراتيجية تساعدها على الخروج من مرحلة التخلف ولكن في أغلب الحالات تكون استراتيجياتها غامضة ويسودها الالتباس وعدم وضوح الرؤية البعيدة المدى٠ إن واقع الادارة الجزائرية الحالي يبين لنا مع الأسف الشديد صحة النظرية ٠

وهكذا ،نستخلص أن تخلفنا في ميدان الادارة يفرض على كل باحث جزائري أن يجند قلمه ولسانه لإبراز حقيقة الواقع المعاش وتقديم الآراء التي تساعد على ايجاد ادارة متطورة تتماشى وعقلية كل مواطن جزائري ٠ ومشكلتنا أننا لا نعترف بأن إدارتنا لا زالت متخلفة ، أو على الأصح لا نبالي ولا نسعى للتخلص من العيوب الموجودة بأجهزتنا الادارية ٠ فلو أظهرنا إهتمامنا بالموضوع لكان في الإمكان إيجاد الحلول للامراض التي يعاني منه الجهاز الإداري ٠

اذا ، ان التفكير في مثل هذه الاستراتيجية معناه الاستفادة من تجارب الغير في نطاق مقتضيات الواقع ومستلزمات البيئة الاجتماعية، مع التركيز أساسا على الابداع المحلي أو القومي الذي يجعل هذه الاستراتيجية وطنية شاملة ، وأيضا أصيلة ونابعة ومتفتحة • وهكذا نكون قد أعطينا بعدا شاملاً للإستراتيجية البديلة التي همها هو تحقيق طموحات أبناء الشعب وتحسين مستوى الأداء الذي يكون له مردود ايجابي على الجمهور ،أي خلق ادارة من الشعب والى الشعب وبواسطة الشعب ، شرط أن يكون مدلول الشعب ذا محتوى اجتماعي وواقعي وخال من تلك الشعارات البراقة والتباهي بانجازات معينة .

وبهذا التحديد الفلسفي العام لمرامي الاستراتيجية الادارية نجد رسم الاستراتيجية للاصلاح الاداري تفرض نفسها بإلحاح ، بل ونجزم القول أنهما موضوعان متكملان لبعضهما البعض قصد الوصول الى قيام جهاز إداري متطور بشريا وماديا وماليا ، هدفه الأول والنهائي تحقيق سعادة الانسان • لأن اذا كان هدف رسم الاستراتيجية كما بينا آنفا هو تحديد الأهداف العملية التي يتناولها الاصلاح الاداري الشامل ، فان هذه الاستراتيجية الادارية الشاملة أنها ترمي الى تحديد الهدف الفلسفي العام الذي تسير عليه الادارة ككل •

وهكذا ،لو نجحت مثلا الاصلاحات الادارية بشأن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ،فانها تبقى محدودة الاثر والفاعلية اذا لم تقع تلك الاصلاحات في قطاعات أخرى وفق استراتيجية شاملة وواسعة • لأن الجزء لا يكون أثره واضحا في هذا الإطار إلا إذا إستمد قوته وفق إستراتيجية الكل وهي الاستراتيجية الادارية ،التي تجعل من الاصلاح مجرد وسيلة وليس غاية في حد ذاته • وهذا ما نسعى اليه من خلال هذه الدراسة المتواضعة لعلها تكون بمثابة نافذة مفتوحة للدراسات الأخرى •

أخيرا ، إن المفهوم العام والفلسفي للإستراتيجية الإدارية الشاملة والمكملة لإستراتيجية الإصلاح الإداري الشامل ، هو ذلك الذي يرمي أساسا الى جعل الادارة – أية إدارة وفي أي قطاع – هي المحرك الرئيسي والنبراس المضيء في انجاح المخطط التنموي العام . وعليه ، فالموضوعات المطروحة هنا قد تصلح كاقتراحات فعالة وناجعة للادارة الجزائرية بصفة عامة ، والادارة المحلية بصفة خاصة . ولا نغالي في الحكم اذا قلنا أنه لا توجد إدارة رشيدة وعلمية بدون هذا التصور الشامل والكلي ، كما أنه لايمكن أن تتحقق أية فائدة من أي إصلاح إداري لا يكون بسيطا ومعقولا للتطبيق وفق ظروف وامكانيات المحيط الاجتماعي الذي تطبق فيه . ولذا وعلى سبيل المثال ، فإستراتيجية التصنيع التي أتى بها عالم الاقتصاد الفرنسي جيرار ديستان دبرنيس وطبقت في الجزائر لم تحقق الأهداف المتوخاة منها لأنها لا تتلاءم وظروف الجزائر .

٢ – تحديد طبيعة أمهات المشكلات الرئيسية التي تمر بها الادارة الجزائرية:

إن تحديد طبيعة أمهات المشكلات الرئيسية التي تمر بها الادارة الجزائرية ليس بالأمر البسيط كما يتصور البعض منذ الوهلة الأولى ، خاصة في مثل هذه المشكلات الرئيسية التي تتولد عنها تعقيدات إدارية قد تظهر هي الجوهر في حين أنها بمثابة أعراض ثانوية لا تكشف عن المرض الحقيقي المصابة به الادارة . ومن هنا تعددت التصورات والاجتهادات المتباينة دون البحث والتنقيب عن جوهر الموضوع ، الذي نراه بكل صراحة موضوع سياسي – إداري ذو بعد حضاري وثقافي واجتماعي يخضع لمه الباحث مهما كان موضوعيا ومشهورا بالحيادية والأكاديمية .

ولعل الشيء الذي زاد في تعقيد هذه المشكلات الادارية العامة أنها متداخلة ومتشابكة لا تقبل التقسيم والتصنيف إلا من باب

الدراسة المنهجية فقط . ولهذا يمكن تشبيهها بجسم إنسان يحتوي على مجموعة من الأعضاء والشرايين والعروق الظاهرية والأفكار والهواجس والشعور والانفعالات الباطنية ، إلا أن هذا الجسم مصاب بداء غير ظاهر للطبيب بسبب تعدد أعراضه . ولكن بعد الفحص والدراسة الدقيقة سيتوصل الى الطريقة المثلى لاكتشاف الداء والدواء في آن واحد ، ونفس الشيء بالنسبة للخبير الاداري تجاه المشكلات التي تواجه الادارة .

كذلك نشير الى ظاهرة في منتهى الدقة والخطورة التي أبتليت بها الادارة الجزائرية أخيرا وهي ظاهرة التسليم بحتمية المشكلات والخضوع لها خضوعا تاما ، ولعل الشي الذي يثير الانتباه هو أن المشكلات الادارية قد طغت على المواطن الى درجة أنه لا يعير إهتماما للقضايا الجوهرية التي تمس البلاد والعباد ، وهذا ما سبب ظاهرة اللامبالاة وعدم المشاركة الشعبية في التنمية الوطنية كما سنرى بعد حين .

إذا ، إن تحديد طبيعة المشكلات التي وصفناها بالرئيسيات وأمهات التعقيدات الادارية التي تعرفها الادارة الجزائرية سيؤديبنا حتما الى طرح الموضوع من مختلف زواياه السياسية والتاريخية والحضارية ، لأن دون ذلك لا يمكن فهم التركيبة الادارية الحالية التي توجه ادارة اليوم وفق مخططها الخاص التي تبتغيه وتسعى بكل وسائلها لنجاحه . وهذا ماحاول أن يتغافل عنه الكتاب لسبب أو لآخر مما أدى بهم الى ضياع اكتشاف الحقيقة ولو أنها نسبية .

المهم ، إننا نحاول بلورة المعوقات والمشكلات الرئيسية التي تواجه الادارة الجزائرية ، فيما يلي :

١ - غياب وحدة التصور في القوانين والأنظمة والتعليمات الادارية ، حيث أن الادارة الجزائرية عاشت خلال فترة طويلة من الزمن - كما رأينا سابقا - بدون برلمان أي هيئة تشريعية تقوم بسن القوانين واصدار التشريعات وفي هذا الغياب للبرلمان

وقعت الاجتهادات الفردية المتباينة التي آلت في النهاية إلى ثغرات قانونية لا زالت الادارة تعاني منها حتى يومنا هذا .

٢ _ لا يمكن أن يجري أي إصلاح إداري شامل وأصيل دون حسن إستخدام الطاقات البشرية الوطنية المتاحة ، ومن هنا لا يمكن لبلد مثل الجزائر المستقلة منذ عهد ليس بقريب أن تخضع لإتفاقيات التعاون مع الدول الأجنبية وتعتمد على العناصر الأجنبية التي تنطلق في أعمالها من التجارب التي اكتسبتها في بلدها ، ولكنها لا تتماشى وظروف الجزائر . وعليه ، فلا بد من الاعتماد على العناصر الوطنية للقيام بأية عملية إدارية ، وبذلك نكون في صميم الاصلاح الاداري الشامل الذي يجعل من الانسان والاطار الوطني الهدف والوسيلة في آن واحد . أما أن نقوم باصلاحاتنا في هذا الجو المحكر فالنتيجة معروفة مسبقا .

٣ _ إن ظاهرة بيروقراطية الادارة الجزائرية ليست هي مجرد تعقيدات إدارية أو إختلالات في التنسيق والتنظيم فحسب ، بل إن البيروقراطية صارت متحفظة وتقاوم التغيير في القوانين خشية أن يقود التغيير إلى الإتيان ببنود جديدة يصعب عليها أن تستوعبها وتعمل بمقتضاها . فالبيروقراطية تركن الى إستعمال القوانين المألوفة والتي تدربت عليها وأصبحت تجيدها منذ عهد قديم .

وهكذا ، تولدت عن هذه المعوقات الرئيسية مجموعة من المشكلات الادارية ، مثل :

أ _ ظاهرة التحايل على القوانين واللوائح العامة والاستهانة بها ، بعد أن تعذر تحقيق الأهداف المطلوبة بقوانين لا تتماشى وروح العصر .

ب - الاعتماد على قانون تبادل الخدمات والمنافع بين الموظفين .

ج - إنتشار ظاهرة المحسوبية والمحاباة وغيرها ... أدى بالجهاز الاداري في تقديم الخدمات للمواطنين أن يكون حبيس المعايير والقيم الشخصية .

د - الميل الى خلق نوع من التواطؤ بين الموظفين وأعوانهم بخارج المؤسسات للقيام ببعض المغامرات التي تتضرر منها الدولة والمواطنين بصفة عامة .

هـ - الميل إلى الروتين والاجراءات الادارية المعقدة .

و - ظاهرة التسلط والتسيب والكبرياء في السلوك الوظيفي ، حتى أنه يظن أن الادارة هي ملكه الخاص وليس ملك الشعب .

ز - الاطار الوظيفي ، زخم العمل وبطء الانجاز ، أي عدم تناسب الاطار الوظيفي مع حجم الخدمات المقدمة للجماهير ، حيث أن العديد من الأقسام والدوائر الحكومية التي تواجه زخما شديدا في العمل تشكو من قلة عددية في اطارها الوظيفي ، والعكس صحيح إذ تجد البطالة المقنعة في بعض المكاتب غير المزدحمة بالجماهير . (١)

ح - غياب الرقابة الصارمة ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب .

ط - التظاهر باحترام الديمقراطية واللامركزية وحرية الرأي لتجسيد الادارة المحلية ، ولكن الشيء المسطر في الدوائر الحكومية التي تملك سلطة إتخاذ القرار هو الذي يسود ويطبق ولا غيره . مما يفسر ظاهرة المركزية المتشددة .

إذا ، إن طبيعة المشكلات الرئيسية والتي تولدت عنها المشكلات الفرعية السابقة الذكر ، هي تعود في الأساس الى عدة عوامل متداخلة ومتشابكة ، لعل من بينها العامل التاريخي المتمثل في كون الادارة الجزائرية لم تتخلص بعد من القوانين البائدة التي لا تتماشى

---

(١) - نزار توفيق الحسو ، "بعض معاناة الجمهور في تعامله مع الجهاز الاداري" ، مجلة البحوث الاقتصادية والادارية ، الصادرة ببغداد ، العدد ٣ ، ١٩٧٨ ، ص ٢٧٥ - ٢٧٦ .

وفلسفة مواثيق الثورة • كذلك هناك العامل السياسي والايديولوجي الذي لم يبرز بشكل واضح في توجيه الادارة الجزائرية عن طريق الحزب.

أمام هذين العاملين التاريخي والسياسي — دون إهمال العوامل الأخرى — إستفحلت هذه المشكلات وتضخمت مع مرور الزمن ، حتى أن التركيبة البشرية للادارة بصفة عامة لم تسلم من هذه التهمة الموجهة إليها ، لأنها هي المسؤولة المباشرة عما وقع من تخلف في الادارة الجزائرية • ولذا تطرح قضية الاخلاقية في الادارة اذا كنا حقا نؤمن بقيم وأخلاقيات ثورتنا الشاملة •

ولكن ،إن هذه القضية الشائكة ليست بالأمر اللّين والسهل خاصة وأنها قضية حساسة وعريقة في القدم ،ولذا فليس هناك من سبيل لتقويم الادارة ونجاح الاصلاح الاداري الشامل الا باتباع استراتيجية الصدمة أو المواجهة التي أتبعتها اليابان في أعقاب نهاية الحرب العالمية الثانية ، والتي فصلت فيها ما يربو عن ١٥٠ الف موظف قصد تصليح جهازها الاداري ، وبهذا الاصلاح الجذري أصبحت اليابان اليوم تتصدر الطليعة بجدارة في العالم من حيث التقدم التكنولوجي والتقني بعد خروجها من حرب مدمرة •

إن إستراتيجية الصدمة أو المواجهة لا تأتي بنتائج فعلية وملموسة خاصة في الدول النامية ، الا اذا كان الحزب رعامة الجماهير محبأة لهذه المهمة الكبيرة التي تتطلب الوعي الثوري المتمثل في التضحيات وخدمة الصالح العام • أما إذا غاب هذين العنصرين فالأفضل الابتعاد عن هذه الطريقة التي لا شك أن نتائجها السيئة تعود على الجماهير الكادحة • لأن فئة البيروقراطيين والتقنوقراطيين لن تتردد في إستعمال كل الأساليب من أجل بقاء نفوذها المهدد بأي اصلاح جذري •

إذا ، بعد هذه النظرة العامة في تحديد طبيعة أمهات المشكلات الرئيسية وغيرها التي تمربها الادارة الجزائرية ، نستطيع

القــول أن بيروقراطية الادارة الجزائريــة هي بيروقراطية من نوع متخلــــق جامــد يستمــد قوتــه من القوانين العتيقـــة ،الى جانب ميلها قليــلا الـــى نموذج البيروقراطيـــة المختلطــة التي بينــا مفهومهــا سابقــا .

وهكذا ،كانت الظاهرة البيروقراطية في الجزائــر لها علاقـــــــة بالمســـار العام للاصـــلاحات الاداريـــة الجزئيـــة التي أحدثت بعض الارتباكات الادارية والتنظيمية في الجهاز الاداري،حيث أصبح اهتمام الاصلاح هو حـــل بعـــض القضايـــا الجزئيـــة والتخفيـــف من الأزمـــات الادارية الظاهريـــة بدلا من تجاوزهـــا والاهتمـــام بجوهر الاصـــلاح المتمثـــل في ضبــــط ورسم استراتيجيـــة اداريـــة واضحـــة المعالم هدفها الأول والأخيـــــر هو خدمـــة الشعب ، وسنرى الآن الشروط الضروريـــة لنجـــاح قيـــام جهـــاز إداري متطور وفـــق مقولـــة هذه الاستراتيجيـــة البديلة والشاملـــة .

٣ ـ شـــروط نجـــاح قيـــام جهـــاز إداري متطـور :

إن المقصود بالشروط العامـة لنجـــاح قيـــام جهاز إداري متطـــور ومتقـــدم ضمـــن الاستراتيجيـــة الاداريـــة البديلـــة والشاملـــة التي ندعو إليها في اطـــار الإصـــلاح الإداري ،هي تلك الشـــروط والمستلزمـــــات الضروريـــة التي بواسطتهـــا نمهـــد الطريـــق المعبد ونفتـــح المجـــال الملائـــم لتجسيـــد الاستراتيجيـــة الاداريـــة الى حيـــز الواقـــع التنفيــــذي والعملي . أي أنهـــا بمثـــابـــة تلك التربـــة الصالحـــة التي نزعت منهــــا كـــل الحشـــرات الضـــارة المسببـــة في عـــدم نمو النبات الجيد .

وهكذا ،إن الشروط العامـــة هذه هي بمثابـــة الاداة والوسيلـــة الأوليـــة للشـــروع في ضبـــط ورســـم الاستراتيجيـــة وتطبيقهـــا تطبيقـــا فعـــالا وناجحـــــا ، لأن الأداة أو الحاجـــة هي أم الاختراع والابـــداع كما يقولـــون .

ولذا فهي تتدخل ضمن رسم الاستراتيجيات الادارية لا لكونها إقتراحات بسيطة فقط يمكن الاستغناء عنها ولو لفترة معينة ، بل ولكونها هي العامل الحاسم والأساسي في خلق الجو الملائم أو لعدم نجاحها .

بالاضافة إلى ذلك ، ومما تجدر الاشارة إليه أن الشروط العامة والمستلزمات الضرورية للإدارة المتطورة هي تشكل كل متداخل ومتشابك بتداخل وتشابك المعوقات والمشكلات التي تعترض الادارة ، مما يصعب الفصل بينها . لأنها تقوم بوظيفتين أساسيتين ومتداخلتين في آن واحد ، أولهما مقاومة الأمراض المكتسبة للقضاء عليها نهائيا ، وثانيهما تجاوز هذه المشكلات وخلق جو ملائم يساعد على الخلق والابداع الاداري . وبعبارة أخرى أنها تستمد قوتها من البيئة الاجتماعية التي تنطلق منها الاستراتيجية الادارية البديلة والشاملة .

ويمكن تحديد هذه الشروط والمستلزمات الضرورية لنجاح قيام جهاز إداري متطور ومساير للاصلاح الاداري الشامل والأصيل ، فيما يلي :

أولا – ضرورة قيام هيئة عليا لها حصانتها السياسية والعلمية تهتم أساسا بشؤون الاصلاح الاداري في الجزائر ، وعندما نقول مدعمة بالحصانة السياسية أي تكون ضمن الهيئات الأساسية لدى القيادة السياسية بالبلاد التي لها حق الاستقلالية والنفوذ في رسم وتطبيق استراتيجيات الاصلاح الاداري ، دون تركها تتخبط في عالم الضبابية وعدم وحدة التوجيه والتنسيق بين كافة الادارات . وهذا الأمر لن يثبت له النجاح إلا بالحصانة العلمية التي تقتضي الاهتمام بالاطارات العلمية والوطنية النزيهة ، لأن غياب العلماء والخبراء في هذا المجال يؤدي كما يجري حاليا مع الأسف الشديد الى الاجتهادات الفردية والاصلاحات المرتجلة في مختلف أجهزة إدارتنا . ومن هنا يأتي الدور المنتظر للجامعة التي ظلت ومازالت منعزلة ومنغلقة على نفسها بعكس الجامعات في الدول المتقدمة .

ثانيا ـ ضرورة الحد من نفوذ فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين عن طريق توزيع العمل بين المنفذين والمستشارين الذين يمثلون جانب المعرفة وعلوم التكنولوجيا . فالاداريون يقتصر دورهم على تطبيق قوانين الدولة والفنيون أو العلماء يدرسون القضايا بموضوعية ويقترحون الحلول الملائمة للمشكلات التي تواجهها البلاد .

ثالثا ـ الإسراع بوضع إعلام إداري يبين الحقائق الادارية ويكشف مواطن الضعف والقوة في مختلف الأجهزة الادارية ، دون خوف أو مجاملة ، وحث السكان على التعاون مع الجهات المختصة التي يهمها القضاء على الروتين والفساد الاداري .

رابعا ـ إنشاء أقسام لمتابعة العمليات الادارية واعطائها السلطة والصلاحيات اللازمة لتقويم أي إعوجاج أو انحراف يحصل في الجهاز الاداري ، لأن المشكل الرئيسي الذي تعاني منه معظم المؤسسات هو عدم وجود الشخص المسؤول أو الهيئة التي تتولى مراجعة الاجراءات التطبيقية وتصحيح مسار العملية الادارية في أي وقت تبرز الصعوبات غير المتوقعة .

خامسا ـ يتعين على الجميع تجسيد التوصيات والتعليمات التي تخدم الاصلاح الاداري ، وتحويلها من الواقع النظري إلى الواقع التطبيقي ، حتى نقضي على ظاهرة التكديس القانوني ونخلق توازنا بين القوانين التي سنيناها وبين واقعها التطبيقي . وهذا لن يتم إلا بالمشاركة الجماعية من القاعدة الى القمة ، مع إحترام القانون الذي به تكون أحرارا بعدما كنا عبيدا على حد تعبير شيشرون .

سادسا ـ العناية الكبرى ، ماديا وبشريا ، بمراكز البحث العلمي والتقني والاداري المتواجدة بالقطر ، كالمجلس الأعلى للبحث العلمي والتقني الذي تم إنشاؤه أخيرا [1] مركز المغرب العربي للدراسات والابحاث

(١) ـ راجع الملحق في نهاية البحث .

الاداريــــة التابــع للمدرســة الوطنية للادارة الخ ٠٠٠ مــــع الاهتمـام بتبـادل الخبرات الدوليـة المختصـة وخاصة مع الـدول العربيــة الشقيقــة ٠

وبالاضافة إلى ذلك ،إن نجاح الاستراتيجيـة الادارية البديلـة مرهون بتوفير عنصر المتابعـة والسهر على تطبيـق قرارات الإصلاح الإداري تطبيقـا سليمـا ، إلى جانب التجنـب من تـداول الرأي والمشورة المطيلـة التي غرضها تجميـد القرارات الهامة ،وهذا بدوره يتطلب العمل المنظـم والمنهجية الواضحة والاعـلام الواسـع ، ثم الابتعـاد عن الاصلاحات غيـر الدقيقـة ٠ دون اهمـال تطبيـق سياسة الباب المفتوح في الادارة واختيار الرجال الأكفاء والنزهاء للسهر على وضـع النبتة الصالحة في الأرض الصالحـة لتنمو وتزدهر وتأتي أكلها ضعفيـن ،كما سنرى بعد قليـل ٠

إن الشروط العامة المذكورة - وغيرها من الشروط الموضوعية التي يراهـا غيرنا - لا شك أنها تـعـد ضروريـة ومستلزمـة في أية إستراتيجيـة إداريـة يكون منطلقها الأسـاسـي الإصلاح الإداري الجذري الذي هدفه الأول والأخيـر هو خدمـة الانسان وتحقيق رقيـه وازدهاره ٠ ولعله من المفيد أن نشيـر أن هذه التصورات النظرية المقترحـة هي نسبية ولا تشكل لوحدها المنطـق الوحيد في فحص المعوقـات والتعقيدات الادارية ،وبالتالي تجعل من الجهـاز الاداري الأداة الفعالة في تحقيق التنمية الشاملة ٠ بل هناك معطيات وتصـورات أخرى مستجدة ونشيـطـة تساهم في عمليات الاصلاح الاداري ،وهذا بحكـم التغيرات الجديدة التي تطرأ بإستمرار على عالم المعرفة والعلم والابداع ٠

ثانيا : المشاركة الشعبية الفعالة في الادارة :

ترى ما المقصود بالمشاركة الفعالة في الادارة ؟ وما هي حيثيات وطبيعة المشاركة التي نطالب بها دوما ؟ ثم أخيرا كيف تتم العمليات الادارية المتمثلة في تنسيق وتنظيم المشاركة ؟

وأمام هذه الأسئلة الثلاث الرئيسية في الموضوع نجد أنفسنا أمام أسئلة فرعية هامة كلما تعمقنا في باب المشاركة، وهي : من الذي يشارك في ذلك؟ ولماذا يشارك ؟ وفي أي شيء يشارك ؟ ومن خلال أي جهاز يشارك ؟ وأخيرا ماذا عن أسباب العزوف واللامبالاة عن المشاركة ؟ ؟

إن الأجوبة على هذه الأسئلة الهامة لا شك أنها تدخل ضمن تصور إستراتيجي عام وشامل يجعل من هذه المشاركة لا مجرد مشاركة شكلية فحسب تنتهي بانتهاء تلبية حاجيات المشارك - كما نرى بعد حين - بل هي مشاركة جماعية متواصلة لا تنتهي إلا بانتهاء الاستغناء عن جهاز الادارة، وهذا لا نتصوره أبدا في عالم تضاعفت فيه فوائد التكنولوجيا واشتدت فيه الحاجة الى التنظيم والادارة أكثر من أي وقت آخر.

وهكذا، فموضوع المشاركة الجماعية في الادارة هو بمثابة ذلك المفتاح الرئيسي لباب الشقة، ثم هناك مفاتيح فرعية في الداخل نقصد بها تلك الأسئلة المطروحة أمامنا التي تتصف بخاصية التداخل والتلاحم والتشابك بين بعضها البعض في استراتيجية ادارية شاملة. أي أن موضوع المشاركة لا يمكن تفتيته وتقسيمه ضمن أسئلة فرعية قد تطغى على جوهر الموضوع، وهي في الحقيقة عبارة عن أسئلة متناسقة ومتداخلة تعمل باستمرار ضمن إستراتيجية موحدة بقصد الوصول الى ادارة جماعية بعيدة كل البعد عن الاغتراب الاداري الذي يعاني منه المواطن العادي. وهذا ما نسعى إليه في هذه الدراسة المتواضعة.

١ - المقصود بهذه المشاركة :

يعرف الأستاذ أياي تريكلاي E. Terryclay ان المقصود بالمشاركة الشعبية هي تلك العملية التي من خلالها يلعب الفرد

دورا في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وانجاز هذه الأهداف. (١)

إن المشاركة الشعبية نعني بها تلك العملية الطوعية التي من خلالها يساهم المواطن العادي مساهمة فعالة بالرأي أو بالعمل أو أحيانا بالمال والهبات المالية، دون ضغط أو مساومة أو تحقيق غرض خاص يتعارض والمصلحة العامة. ومن هنا يأتي الدور السياسي والاجتماعي والإداري الفعال للمواطن العادي في رسم الاستراتيجيات وتحقيق الأهداف العامة للمجتمع برمته، كما أن هذا الدور الفعال هو الذي يخلق الفرصة للمشاركة الجماعية ولا ينتظر من الأجهزة الادارية البيروقراطية أن تقوم به لأنها تسعى لعزله ومنعه من الادلاء برأيه في الموضوع.

وهكذا، فالمشاركة الشعبية المقصود بها تلك المساهمة المتواضعة ـوفق امكانيات المواطنين ـ في كافة الشؤون العامة للدولة وذلك عن طريق الادارة المحلية المتمثلة في المجالس الشعبية المنتخبة. مما يجعل المواطنين هم أصحاب القرار الأخير في اختيار القيادات لجماعاتهم المحلية من جهة، وفي تحقيق البرامج المسطرة لهم من جهة ثانية.

إن موضوع مبدأ المشاركة الشعبية أصبح من الموضوعات البديهية والأطروحات المسلم بها التي لا يجوز النقاش فيها الا من حيث تقويتها وتدعيمها وهذا ما حاولت الجزائر أن تأخذ به في الادارة المحلية، لأنه أصبح على الأقل متعارف عليه في كل الأنظمة السياسية المتباينة.

ولعل العوامل والأسباب الموضوعية التي نتطرق اليها، هي التي مهدت للإتفاق الجماعي بين دعاة الاصلاح الاداري في مجال المشاركة الشعبية في تحقيق التنمية الشاملة، حيث أن هذه المشاركة أصبحت ملحة في الريف كما هي ملحة في الحضر. ويمكن تحديد تلك الأسباب والعوامل الموضوعية لمبدإ المشاركة فيما يلي :

---

(١) ـ عبد الهادي الجوهري، " المشاركة الشعبية و التنمية " ، مجلة التنمية، ألمانية، العدد ؟ ، يوليو ١٩٧٧، ص ٤٥.

١ ــ المشاركة تؤدي إلى تمكين المواطن من معرفة ما يجري في حقيقة موسسته التي يتعامل معها ، و بالتالي يساهم في حل المشكلات التي تواجهه بطريقة مباشـــــــــرة .

٢ ــ المشاركة تؤدي الى فتح قنوات التفاهم بين الحكومة والشعـــب في حل المشكلات .

٣ ــ المشاركة تعني تدعيم الرقابة الشعبية على مشروعات الحكومـــة التي هي الضمان الوحيد لتعديل مسار التغير المتمشّي مـــع مصالحهـــم .

٤ ــ المشاركة الشعبية الحقيقة تعني في كثير من الأحيان تدعيـــم الفكر الحكومي بكثير من الآراء الشعبية الصالحة التي لم تتأثّر بعد بتقاليد البيروقراطية و حدودها .

٥ ــ المشاركة الشعبية تؤدي الى قيام المواطنين بتنظيم أنفسهم فـــي هيئات أهلية تساند الهيئات الحكومية في تلبية احتياجـــات الشعـــــب. (١)

إذا ، إن المشاركة الشعبية نقصد بها تلك العملية الطوعية و الشاملة و الضرورية لكافة المواطنين في اتخاذ القرار السياسي الذي يعجّل بتحقيق التنمية الشاملة لصالح كافة فئات المجتمع خاصة منها الفئات المحرومة ، وعندما نقـــول اتخاذ القرار السياسي الشامل نقصد بذلك أن يكون للمواطن العادي دور سياسي واجتماعي وإداري و ثقافي في مسار التنمية الوطنية ، لأن الواقع يفرض أن لا تقـــوم أية فئة قوية بفرض آرائها و نفوذها على أغلبية المواطنين الذين لا يتحكمون فـــي مجرى الأمور ، بعكس ما يجري في معظم الدول النامية .

---

(١) ــ عبد المنعم شوقي ، "مشاركة المواطنين في التنمية الريفية" ، مجلة التنمية ، المرجع السابق الذكر ، ص ١٦ .

٢ ـ حيثيات وطبيعة هذه المشاركة :

بعد ما عرفنا المدلول العام لمبدإ المشاركة الشعبية وفق الاستراتيجية البلدية، سنحاول الآن أن نجيب عن الأسئلة التي تدخل ضمن اطار حيثيات وطبيعة المشاركة وهي : من الذي يشارك ؟ ولماذا يشارك ؟ وفي أي شيء يشارك ؟

ان الأسئلة المطروحة قد تبدو للملاحظ أول وهلة أنها بسيطة ولا تحتاج حتى الى الاشارة اليها، ولكن في الحقيقة غير ذلك تماما، خاصة ونحن نسعى لايجاد نموذج فعال يعطي دفعا قويا لمبدإ المشاركة في الادارة الجزائرية التي تعرف تخلفا كبيرا في هذا الميدان. ومن هنا ففهم حيثيات وطبيعة أو أصل مبدإ المشاركة الشعبية التي تفرض نفسها بالإلحاح وبإستمرار كلما حاولنا البحث للتنقيب عن الأنماط والوسائل العلمية الفعالة للادارة الحديثة.

إن الشيء المتفق عليه من طرف الجميع من الناحية النظرية والفكرية هو أن مبدأ المشاركة حق وواجب للجميع، بل هي التعبير الحقيقي عن فكرة الحرية وحرية الرأي في شتى المجالات التي تهم البلاد، وذلك عن طريق المجالس الشعبية المنتخبة. لكن، من الناحية الواقعية ـ خاصة في المناطق النائية بالريف ـ الأمر يتقلب رأسا عن عقب اذ أن نسبة المشاركة الشعبية تقل، حيث نجد رؤساء الجماعات المحلية يتحكمون ويسيطرون على الوضع ويقررون بمفردهم ما يرونه مناسبا، وذلك بالرغم من أن القانون البلدي يحث على المشاركة الشعبية.

اذا، فمبدأ المشاركة الشعبية أمر غير قابل للنقاش من الناحية النظرية، مما يجعل كل المواطنين دون استثناء يشاركون في صنع القرار السياسي، ولكن المشكلة الرئيسية تكمن أساسا في من يملك زمام أمور الادارة ؟ ومن هو الذي يقف في وجه المشاركة الشعبية الهادفة الى صنع القرار السياسي الذي يخدم جميع فئات المجتمع ؟ والمشكل هو أن القانون شيء وكيفية تطبيقه شيء آخر. فالذين يحتلون المناصب المرموقة والنفوذ الواسع هم الذين يخططون وينفذون بالتعاون مع زملائهم بدون احراج أو صعوبة تذكر. والانطباع الذي يخرج به الانسان من كل ما يجري في البلديات أن المشاركة الشعبية ما هي الا واجهة تمر عن

طريقها المشاريع المسطرة مركزيا .

أما لماذا يشارك المواطنين ، خاصة في الادارة المحلية الجزائرية ؟ فهناك أمور عديدة تدفعهم لذلك يمكن تحديدها فيما يلي :

١ ـ السعي للحصول على مراكز ادارية أو سياسية .
٢ ـ تحقيق الحوافز المادية والمصالح الذاتية .
٣ ـ العمل من أجل المصلحة العامة والتفاني في خدمة الشعب.

ان الدافعين الاولين هما ـ مع الأسف الشديد ـ السائدين في الادارة الجزائرية من أجل تدعيم المركز و تحقيق الأهداف الذاتية ، حتى أنهما طغيا على الدافع الثالث الذي أصبح كل من يمارسه يتهم بالسذاجة والطيش ، و هكذا تكونت عقدة محاربة المصلحة العامة والجري وراء تحقيق الهدف الشخصي والنفعي و لو كان على حساب الجميع ، التي أدت الى التخفيف من المساهمة والمشاركة الفعلية في الادارة المحلية .

و مهما تكن الدوافع في هذه المشاركة فانها تأخذ في كثير من الأحيان و لأسباب سيكولوجية واجتماعية طريق المصلحة الذاتية ، الا أن هذا لا يمنع المواطن الصالح من المشاركة حتى ولو كان يسعى الى تحقيق مصلحته الذاتية ، بشرط أن يكون في اطار المصلحة الجماعية التي هي عبارة عن مجموع المصالح الذاتية . أما أن يعزف عن المشاركة نهائيا بحجة الجو معكرا فهذا غير سليم و مقبول في مجتمع نامي يحاول بناء نفسه بنفسه من أجل ازدهار ورقي ما دمره الاحتلال الغاشم .

ان دافع العمل من أجل المصلحة العامة و التفاني في خدمة الشعب قبل أي دافع آخر ، مرهون بالقدوة السلوكية التي يتبعها المسؤولون أنفسهم تجاه مواطنيهم ، لأن المرؤوس أو المتبوع مولع بسلوك وممارسة رئيسه و ليس بقوله وأوامره ولو كانت جادة . فمثلا عندما يكون الوالي ـ من حين لآخر ـ على رأس حملة من حملات النظافة أو مراقبة الأسواق الخ . . . لاشك أن صداها يكون بليغ في أوساط المواطنين ، أفضل من ألف خطبة أو اجتماع بعيد عن الواقع المعاش ، و الدليل على صحة قولنا أو ولاية تيزي وزو في أواخر السبعينات إستطاعت أن تنجح في معظم برامجها السكنية و هذا بفضل وحرص واليها آنذاك الذي رأينا ه بالصدفة

ونحن في إحدى الملتقيات الوطنية في خندق العمل بياقة زرقاء يحمل ويوجه ويحمس العمّال .

إذا ، إن موضوع المشاركة يقوم أساسا على مشاركة المواطنين والمسؤولين في كل عمل يعود بالفائدة على الجميع، وعلى شرط ألا تأخذ صورة شكلية فقط . وطبعا فان المشاركة التي نقصد بها في مجال الاصلاح الاداري الشامل هي أشمل بذلك كثيرا ، حيث تمس مباشرة صنع اتخاذ القرار السياسي والاستفادة منه . ومن هنا اذا توصلنا الى هذا الهدف الرئيسي في تحديد موضوع المشاركة نكون فعلا قد أعطينا نفسا كبيرا لمبدأ المشاركة الشعبية، لأن هذه الأخيرة لا تقتصر في مطالبة المواطن العادي المشاركة في أي عمل يدوي فقط بل وكذلك في تعوده على القيام بالدور السياسي والاجتماعي الذي يعود بالنفع على الجميع . أي أن المواطنين يشاركون في كل شيء يهدف الى تحقيق التنمية الشاملة وهذا بتوجيه من الحزب والعلماء المختصين .

٣ ـ تنسيق وتنظيم هذه المشاركة :

إن التّنسيق والتنظيم يعدان من العمليات الادارية الأساسية في تحقيق مبدإ المشاركة الشعبية إذ أن غياب إحداهما يؤدي إلى فشل تطبيق الاصلاحات الادارية التي تتطلب تظافر الجهود ومحاربة اللامبالاة وهدر الطاقات .

ولا شك أن العقبات التي تواجه الإدارة الجزائرية تعود الى غياب هذين العنصرين الأساسيين ، حيث أن كل واحد منا يدرك أبعاد الطاقات الخامة والقدرات الخلاقة المتوفرة لدى المواطنين التي هي في حاجة الى من يستثمرها في مجال المشاركة لكي تأتي بنتائجها المثمرة . إن الادارة الجزائرية اذا ما قورنت بالكثير مع ادارات الدول النامية من حيث توفر القدرات والطاقات الخامة اللامستغلة ، نجدها بدون منازع تحتل صدارة المقدمة ، ولكن عيبها يكمن في عدم تنظيم وتنسيق هذه المجهودات المبعثرة . وأعتقد أن مشكلة السكن التي حيّرت المسؤولين لو نظمت بهذه الكيفية لحلت منذ زمن بعيد ، وقس ذلك على المشكلات الأخرى .

هكذا ، فالطاقات البشرية متوفرة بكثرة ولكنها غير موجهة التوجيه الحسن وذلك بسبب

عدم التنسيق بين الجهات التي تساهم في تكوين الاطارات والجهات التي تستفيد من مهـــارات المتخرجين من المعاهد والجامعات. وبالتالي فالمشكلة الرئيسية المطروحة لا تتمثل في نقـــص القدرات بقدر ما تتركز على تنظيم وتنسيق واستثمار هذه القدرات المتوفرة، ومن هنا يطرح سوءالنا الوجيـــه : ومن خلال أي جهاز يشارك المواطنـــــــون ؟ ؟

إن المتتبع للمراحل التاريخية التي مرت بها الادارة الجزائرية يلاحظ أن الأجهزة الادارية هي بيد فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين، الذين يعتقدون أنه يتعين على المواطن أن يسير في الطريق الذي رسمته الادارة، وهذه الأخيرة لا تقبل أن يناقشها حتى ولو شعر المواطن أن حـــقـــه مهـضـــــــــوم.

وبسبب بروز المجالس الشعبية ومناقشة القضايا من طرف الممثلين والمنتخبين من طرف الشعب، بدأ المواطنون يشعرون بالارتياح لأنه أصبح من حق الممثلين لهم إثارة المشكلات التي تخلقهـــا الأجهزة البيروقراطية في الادارات الحكومية. ومهما كانت هذه العقبات المتوقعة فتظل المجالس الشعبية هي المنبر الحرّ الذي يكشف تلك الأساليب الملتوية والممارسة من طرف هوءلاء التقنوقراطيين والبيروقراطيين الذين يملكون سلاح المعرفة والتّخـــصّـــص.

وعليه، ينبغي أن تكون الأجهزة الادارية التي تشتمل عليها المجالس الشعبية واعيـــة ومنتبهة لأبعاد وأسباب العزوف عن المشاركة، لأن ظاهرة العزوف معناها عدم المشاركة الشعبية وهذا ما يهدف إليه خصـــوم المـشـــــاركة.

إن أكبر هذه الأسباب وأهمها من وجهة نظرنا هي ظاهرة الاغتراب السياسي وروح اللامبالاة بمجريات الأحداث وتتبعها. والمقصود بالاغتراب بمفهومه الفلسفي-الاجتماعي أن يصبح الانسان غريبا عن ذاته وعن محيطه وعن انسانيته، وهذا بسبب الغزو التكنولوجي والتقني الـذي جعل الانسان مجرد أداة أو آلة في عملية التنمية. ثم ترتبت عن هذه الظاهرة التكنولوجية الخطيرة ظاهرة الاغتراب الاداري الذي كان وراء المظاهر السلبية للبيروقراطية. ولعل الأسبــــــاب والمبـرّرات التي وراء هذا الموقف السلبي والخطير من جهة نظرنا تعود الى ما يلــــــي :

١ — عدم وضوح الروءية المستقبلية للمواطن، تجعله متحفظا من مبدإ المشاركة، خاصة وأنه أدرك أبعاد عدم الاستقرار السياسي في النّظـــام ككـــــل.

٢ — توقعات المواطنين من مشاركتهم في عملية من العمليات ومنها :

أ ــ التهديد بمركزهم المهني .

ب ــ الوسط الاجتماعي يفرض عليهم القيم البالية .

ج ــ المس بحياتهم اذا تم كشف أمر من الأمور السرية .

٣ ــ عدم تعود المواطن العادي ــ و خاصة الريفي ــ على الأساليب الملتوية و السلوكات المنحطة الممارسة في الادارة .

٤ ــ احتقار آرائهم ومشوراتهم يؤدي حتما الى العزوف عن المشاركة .

اذا ، بسبب كل هذه العوامل المذكورة قد يقع الانفصام بين جهاز الادارة والمواطن و تتسع الهوة بينهما مع مرور الزمن . و لتفادي هذا الخطر المحدق بإدارتنا علينا أن ننتبه في تنظيم و تنسيق المشاركة الشعبية الى الاجراءات الاتية :

أ ــ وضع مخطط شامل يحمل على إزالة معوقات المشاركة ، و يهتم في نفس الوقت بتشجيع القيم الحميدة التي تدعم المشاركة الشعبية .

ب ــ الاهتمام والعناية الكلية بآراء وإقتراحات المواطنين لكسبهم و ليس لإبعادهم عن الادارة .

ج ــ المشاركة المباشرة لدى المواطنين في أمورهم المختلفة ، لأن التمثيل لا زال في بدايته و سيرتفع الى مستوى أحسن بمرور الوقت وتدعيم التقاليد الأساسية للنقاش .

د ــ خلق قنوات ووسائل اتصال فعالة تساهم في ايجاد صيغة ملائمة لتجسيد مبدإ المشاركة الشعبية بطريقة إيجابية وملموسة .

هـ ــ تشجيع الهيئات العلمية والمراكز المختصة بالبحوث الادارية على دراسة موضوع المشاركة ، باعتباره الهدف والوسيلة لكل إصلاح إداري يرمي لتطوير الإنسان وتقدمه . وهنا يأتي دور الباحثين و الأساتذة الجامعيين المختصين .

و ـ اتخاذ الاجراءات العلمية و العملية في آن واحد لمواجهة التباعد وروح العزلة الموجودة بين مواطن المدينة ومواطن الريف من جهة ، ولسدّ الثغرات التي تفصل بين المواطنين والادارة من جهة أخرى • لأن الاحتكاك وتبادل الآراء والاقتراحات بين الجميع تعد من العوامل الأساسية التي تبشر بأن المجتمع يعيش في نشاط وحركية مستمرة ودؤوبة •

ح ـ المشاركة الشعبية خاصة في التنمية الريفية تحتاج الى أن تكون في البداية سلسة وغير مجهدة وملموسة النتائج ، لأن المواطن الريفي ذو مزاج خاص يختلف عن المواطن الحضري بحكم حساسيته و شدة معاناته وعدم قابليته للاجراءات الادارية المعقدة •

ط ـ خلق حوافز مادية وتشجيعية لكل مشاركة تقوم بها جماعة من الجماعات المحلية •

ي ـ المشاركة الجماعية الفعالة مرهونة باعطاء المثل والسلوك الجيد من طرف المسؤولين أنفسهم تجاه مواطنيهم ، حتى يشعر الجميع بأن الحملة أو العملية تضم كافة فئات المجتمع دون تمييز أو تحايل ممقوت•

ك ـ دور وسائل الإعلام والصحافة لتسليط الأضواء على الجوانب الايجابية والسلبية المتعلقة بمبدإ المشاركة الشعبية حتى نتمكن من التقييم والنقد الذاتي في هذا المجال •

ل ـ تجنب ظاهرة حجب المعلومات التي تصدر من الجهات العليا عن المواطنين ، و هنا لا يفوتني أن أشرح و ألح على ضرورة نقل جلسات البرلمان مباشرة عن طريق وسائل الصحافة ، الى جانب مشاركة بعض المواطنين من حين لآخر في هذه الجلسات، حتى نتمكن من فتح المجال للمشاركة الفعلية لعامة المواطنين •

إذا ، من خلال هذه الأطروحات العامة المتعلّقة بمبدأ المشاركة الشعبية نستنتج أن هذا المبدأ أمر حتمي ومفروغ منه في كل الأنظمة السياسية المتباينة لما له علاقة وطيدة بمبدإ الديمقراطية واللامركزية . و هكذا ، نجد الجزائر تنادي من خلال قانونها البلدي و كذلك قانونها المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات أن مبدأ المشاركة في يد المواطنين و العمال ، و هذه المبادئ سليمة ، إلا أن العمل بهذه الافكار يختلف بعض الشيء عن محتوى القوانين والنصوص التشريعية المعلن عنها . والسبب في ذلك يرجع الى تساهل الحزب في السماح للعديد من الأفراد أن يرشّحوا أنفسهم لمناصب إدارية وهم ليسوا في المستوى المطلوب أو لا تتوفر فيهم المقاييس المعروفة بالنزاهة والالتزام و الكفاءة .

من هنا نلاحظ بأنه لا يزال الصراع على أشده بين من يؤمن بالمشاركة الفعلية للمواطنين عمليا و بين أولئك الذين لا يؤمنون مطلقا بهذا المكسب الجماهيري . و لن ينتهي هذا الصراع إلا إذا رسمنا إستراتيجية عملية تبين كل أبعاد موضوعات المشاركة التي تطرقنا اليها آنفا ، حتى نضمن تنظيم وتنسيق واستثمار الطاقات البشرية غير المستغلة و المبعثرة . و بعدها نكون قد دخلنا باب المشاركة الشعبية من بابها الأوسع . وسنرى الآن تكملة للموضوع المطروح إحدى النقاط الرئيسة في قيام جهاز إداري متطور ومتقدم المتمثلة في المحاسبة الصارمة والرقابة الإدارية الفعالة .

ثالثا - المحاسبة الصارمة والرقابة الادارية الفعالة :

لا يخلو أي كتاب في علم الادارة العامة من التطرق الى موضوع الرقابة أو المحاسبة ، باعتبارها إحدى المكونات الأساسية للعملية الادارية الهامة من جهة ولكونها بمثابة تلك الوظيفة الادارية المرتبطة بأوجه نشاطات الادارة المختلفة التي تقوم بمتابعة وتقييم النشاطات وفق الخطة العامة المسطرة من جهة أخرى .

إن الرقابة بمفهومها العام هي تلك العملية الادارية التي بواسطتها نقيّم ونتابع شتى النشاطات المبرمجة والمخططة ضمن الاستراتيجية الشاملة ، فإذا كانت سلبية ومنحرفة عن الخطة العامة حاولنا مقاومتها ، وإذا كانت العكس التجأنا الى تعميمها والسهر على نجاحها في الوسط الاداري . والرقابة بدورها على الادارة العامة تأخذ عدة أشكال وأنواع ، فهناك الرقابة الشعبية ، والرقابة البرلمانية أو التشريعية ، ثم الرقابة القضائية ، وأخيرا الرقابة الادارية .

بالاضافة إلى ذلك ، اننا نتصور تقسيم آخر وهو يتماشى وإستراتيجية الاصلاح الاداري ، حيث نقسمها إلى نوعين : رقابة ذاتية تهم الفرد داخل المجتمع ، ورقابة خارجية تظهر في الأشكال والأنواع الأربعة المشار اليها آنفا . وقبل أن ننطلق في شرح وتحليل هذا التصور المتواضع للرقابة أو المحاسبة ، نشير أن الادارة الجزائرية عاشت فترة طويلة دون رقابة صارمة ومحاسبة فعلية ، لازالت آثارها السيئة موضوع الساعة لدى مجلس المحاسبة الذي هو في طريق تكوين نفسه من حيث الاطارات الكفأة والنزيهة والملتزمة .

وحسب تصريحات رئيس مجلس المحاسبة للمحافظة الوطنية بمناسبة إفتتاح سنة المراقبة ١٩٨١ - ١٩٨٢ ، يشير أن المجلس إلى حد الآن تسلم ٩١٥٥ حسابًا وتقييمًا ، وإنه مازال حوالي ١٠٠٠

حساب لم تحصل في الآجال المحددة . (١)

إنطلاقا من هذه الفرضية الهامة المتمثلة في الوضع المختل للرقابة والمحاسبة الادارية في الجزائر، سنحاول الآن أن نتعرف عن الرقابة الذاتية ثم الرقابة الخارجية ضمن إستراتيجيتنا البديلة، آملين أن يجد مجلس المحاسبة بعض الاقتراحات الناجعة في ذلك، خاصة وأن جميع المواطنين ينتظرون منه الشيء الكثير.

ترى ماذا عن الرقابة الذاتية ؟

إن الرقابة الذاتية المقصود بها في هذا المجال هي ذلك السلوك الفطري والأصيل النابع من ضمير الفرد وقرارة النفس، الذي يجعله دوما مسؤولا وأمينا وعادلا في أداء واجبه الوظيفي . لأن الوظيفة التي يمارسها الإنسان في الإدارة ما هي إلا أمانة في عنقه تفرض عليه أن يسلك طريق العدل والحق، وبذلك فهو مسؤولا عن كل نشاط أو إجراء يتخذه في الإدارة خاصة إذا كان الأمر متعلقا بمصالح الشعب.

ونشير أن المسؤولية نوعان : مسؤولية فردية يتحمل فيها الفرد القسط الأكبر من الجزاء والثواب سواء كان في شكل عقاب وردع أو في شكل تحفيز وتشجيع . ومسؤولية جماعية يتحمل فيها فريق العمل كل النتائج المترتبة عن عدم السير الحسن . وكلاهما متداخلان وأساسيان في انجاح الرقابة الذاتية لأن الإنسان لا يمكن أن يكون ملكا ومعصوما من الهفوات والأخطاء التي يرتكبها من حين لآخر سواء بطريقة إرادية أو غير إرادية، وهنا تأتي أشكال وأنواع الرقابة الخارجية بغرض ضبط هذه السلوكات المتنافية مع الادارة العلمية.

إن الرقابة الذاتية تسعى جاهدة لتهذيب الضمير وتربية النفس وسمو بالإنسان إلى أعلى درجات الإنسانية بقصد خلق ادارة تهتم بالإنسان وتطلعاته وآماله المتمثلة في إسعاد الإنسانية وازدهار الحضارة البشرية.

---

(١) - جريدة الشعب الصادرة بالجزائر، العدد ٥٥٨٠، بتاريخ ٧/١٠/١٩٨١. ص ٢ .

وهكذا ، فهذه الموضوعات السلوكية التي تهتم بها الرقابة الذاتية تشكل جزءاً كبيرا في علم الادارة العامة ، الذي له علاقة وطيدة بالعلوم الإجتماعية كعلم التنظيم الاخلاقي والاجتماعي والنفسي والفلسفي وعلم جرا ... بل ولا نغالي اذا أكدنا حقيقة حتمية الاهتمام بتعليم وتكوين وتدريب الإنسان وفق هذه السلوكيات قبل الإنجرار والإنبهار ببريق التكنولوجية المستوردة من أجل رفع الانتاجية والفعالية في الادارة. لأن الإدارة الرشيدة هي التي تنطلق من الرأسمال البشري الذي لا ينبض أو يزول قبل أن تفكر في الرأسمال المادي والمالي .

إن التجارب العالمية أثبتت صدق هذه المقولة وصحتها المؤكدة، فمثلا الإنسان الياباني أو الألماني الذي خرج منهوك القوى من حرب عالمية مدمرة إستطاع اليوم أن يفرض وجود بلاده في حظيرة الدول المتقدمة بل واستطاع أن يجعلها تتصدر الطليعة في التقدم والرقي الحضاري . ولعمري إن السبب في ذلك ليعود إلى تكوين الإنسان وتحليته بالقيم الحميدة كحب العمل والتضحية والمثابرة ، وكلها تدخل ضمن الرقابة الذاتية .

إذا ، من هنا تتجلى أهمية الرقابة الذاتية في كل المجالات وخاصة مجال الادارة حيث أنها هي العنصر الديناميكي والفعال لنجاحها أو فشلها ، لأنها تعد بمثابة الشرط الضروري في كل أنواع المراقبة والمتابعة الخارجية الملازمة والمرتبطة بكل العمليات الإدارية كما أكدنا آنفا . وهكذا نخلص القول أن الرقابة الذاتية أمر حتمي وملزم في الإدارة الرشيدة والعلمية ، وما العقابات والمشكلات الإدارية التي تعترضها الدول النامية ومنها الجزائر إلا وكان مصدرها الرئيسي هذا الإهمال للرقابة الذاتية .

إن الفرد الجزائري له رصيد غني بالقيم والأخلاق الحميدة المستمدة من حضارته ودينه القويم، وما الريف الجزائري الذي يشكل نسبة كبيرة من السكان إلا دليل على رشاقة النفس ونقاوة الضمير وفطرة السلوك الإنساني السامي ، ولكن البيروقراطية المنغلقة التي تلتجيء الى الاجراءات

والقيود الادارية المألوفة هي التي تدفع الى عزلة المجتمع عن الادارة وتساهم بشكل أو بآخر في خلق جو مفعم بشتى انواع القيم السلبية المعروفة، التي يكون لها الاثر الكبير على سلوك الافراد والجماعات.

من هنا كانت هذه القيم السلبية على سلوك الفرد الجزائري الذي نجده في احاديثه ومناقشاته يحث ويؤكد على القضاء وازالة هذا المحيط المغلق، بالرغم من أنه أحيانا يجد نفسه يمارس هذه السلوكات السلبية بسبب الحاجة وندرة الاشياء التي تنتسب فيها بعض الجهات المقصرة في واجباتها حتى تعمم الظاهرة ويصعب التفريق بين الصالح والطالح في المجتمع.

ان الصراع الحتمي بين القيم الايجابية التي يتحلى بها الفرد الجزائري حضاريا وفطريا بقصد تدعيم الرقابة الذاتية، وبين القيم السلبية الداخلية على المجتمع، هي التي ستحدد الآفاق المستقبلية للادارة الجزائرية ان كانت ادارة رشيدة وشعبية أو انها تسير في الاتجاه المعاكس لذلك. وحسب تصورنا لهذا المستقبل أن المعركة شاقة والصراع أشق، ولكن في النهاية تعود الكلمة الى أنصار الادارة الرشيدة والشعبية.

بعد هذه الصورة المبسطة عن الرقابة الذاتية، فماذا عن الرقابة الخارجية قبل أن نقدم في النهاية بعض الاجراءات العملية لتدعيم المحاسبة الصارمة والرقابة الادارية الفعالة، علما بأن هذه الاخيرة تشمل كافة أنواع الرقابة انطلاقا من مفهوم الاستراتيجية الادارية البديلة؟

اذا كانت الرقابة الذاتية -كما رأينا سابقا- متبلورة ومتمحورة في داخل الضمير المهني والانساني وفي داخل الشعور النفسي النقي المتحلي بالقيم الاخلاقية الحميدة اللذان يعتبران بمثابة الجهاز الاداري للرقابة حيث يجاني الفرد اما براحة النفس وأداء الواجب واما بالتأنيب واللوم. فان الرقابة الخارجية تحاول أن تجسد الوجوبيات والاخلاقيات الى الواقع المعاش وذلك عن طريق أجهزة الرقابة الاربعة، حيث أن أسلوبها في الجزاء يأخذ صور مادية ملموسة محضة.

وهكذا، ومن خلال الممارسة الفعلية للرقابة في مختلف تجارب الإنسانية تبلورت أجهزة الرقابـــة في الأنواع الرئيسية التاليـــة :

١ ـ الرقابة الشعبية التي تمارس عن طريق المجالس الشعبية والعمالية المنتخبة وبواسطـة المواطنين.

٢ ـ الرقابة البرلمانية أو التشريعية التي تمارس من طرف ممثلـي الشعب في البرلمان أو المجلس الشعبي الوطني.

٣ ـ الرقابة القضائية التي يمارسها الجهاز القضائي.

٤ ـ " " الإدارية " " " " " " " التنفيذي للدولة.

وكل نوع من هذه الأنواع الممارسة في المراقبة والمتابعة يختلف مـــن بلد الى آخر حسب نظامـــها السياسي والإداري المتباين، ولكن هـــذه الأنواع كلها مكلمة لبعضها البعض مادامت الدولة بسلطاتها التنفيذيـــة والقضائية والتشريعية. وفي الجزائر نجد نوعين من أنواع ممارسة الرقابـــة وهما: أولا، الرقابة الادارية وتدخل ضمنها الأنواع المذكورة. ثانيـــا، الرقابة السياسية على الإدارة ويتولاها الحزب. هذا من الناحية النظريـــة والقانونية، أما من الناحية العملية والميدانية فالأمر يختلف إذ كل الدلائـل والمؤشـرات تؤكد أن الرقابة والمتابعة الصارمة لم تؤخذ بعد مجراها الطبيعـي والعادي كما يجري في الدول المتقدمـة، والسبب في إعتقادي أنه يعـود إلى عدم التنسيق والتنظيم بين مختلف أنواع أجهزة الرقابة من جهـــة، ولعدم مشاركة المواطنين مشاركة فعالة في ممارسة المتابعـة والمحاسبـــة من جهة أخرى. ومما زاد في تعـقيد الظاهرة هو غياب تطبيـق الجـزاء الكامل على بعض العابثين، ولا شك أن الحزب يتحـمل مسؤولية كبـــرى في هذا الميدان.

أما الرقابة الشعبية فنعني بها تلك العملية الإدارية من المتابعة المستمرة التي يمارسها المجتمع عن طريق مجالسه الشعبية والعمالية المنتخبة، حيث أن هذه الرقابة تأخذ شكلين في الممارسة : أولهما ، الأسلوب العادي والمتمثل في التجاوب المستمر بين المواطنين وهذه الهيئات المنتخبة، وهو أسلوب تنظيمي ومعرض للاجراءات البيروقراطية المعقدة . ثم هناك، الأسلوب غير العادي الذي يلتجأ إليه المواطنون نتيجة ظروف معينة ، وهو أسلوب الإضراب والإنقطاع عن العمل للتعبير عن واقع خال من المراقبة المستمرة لتنفيذ المشاريع المخططة والمبرمجة ، وفي نفس الوقت للمناداة بتطبيق المحاسبة الصارمة تجاه من يتلاعب بأموال ومصالح الشعب والدولة .

ونشير هنا أن الرقابة الشعبية التي يمارسها المواطنون ما هي في الحقيقة إلا مجموع الرقابات الفردية المشار إليها آنفا ، وهي في نفس الوقت بمثابة المؤشر والمقياس الصحيح والسليم لأي مجتمع متقدم ومزدهر. لأن المتابعة الشاملة لكافة فئات المجتمع ترمي إلى التجنيد التام لمحاربة كل تبذير أو هدر في الطاقات البشرية والمادية ، وبالتالي إلى بناء الدولة الحديثة التي تسهر على مصالح الشعب .

إذا ، يلاحظ المرء أنه لو تم تطبيق الرقابة الشعبية تطبيقا سليما ما كانت الدولة أو الحكومة تلتجأ إلى الرقابة القضائية أو التشريعية أو الإدارية ، لأن في هذه الحالة ، المجتمع يسمو ويرتقي إلى سلم الإنسانية الحقيقية . ومن هنا يصبح القضاء والتشريع والإدارة مجرد متغير تابع لمتغير ثابت ، أي أن هذه الميادين الثلاث تصبح في النهاية بمثابة إنعكاس للواقع المجتمعي ، حيث أن القاضي والمشرع والاداري يكون دورهم الوحيد هو كيف يتجاوبون مع هذا المجتمع الخلاق .

فمثلا ، في هذا المجتمع الجديد نجد علاقة وطيدة بين أفراد المجتمع وهذه الفئات الثلاث ، حيث أن القاضي لا يطبق في أحكامه وجلساته إلا تلك

القوانين والتشريعات المطابقة للواقع والبيئة الإجتماعية ، التي بدورها تحكمت في المشرع وكذلك بالنسبة للإداري ومحيط إدارته . وهكذا نجد هذه العملية بمثابة حلقة دائرية متناسقة مع بعضها البعض .

إن هذه الحلقة الدائرية المتكاملة الأطراف هي التي نطلق عليها الرقابة الإدارية بمفهومها الشامل إذ أنها تجعل من الجهاز الإداري أو الإدارة مجرد وسيلة في يد المجتمع للمراقبة والمتابعة الفعالة والصارمة لا غاية أو هدفا في حد ذاتها . وبالاضافة إلى ذلك ، فإن أنواع أجهزة الرقابة داخل الإدارات المختلفة هي أدوات مساعدة لتجسيد الرقابة الشعبية في الواقع المعاش ، حيث أن هذه الأخيرة لن تتحقق إلا بإعطاء البعد الحقيقي للإنسان داخل الإدارة ، لأن الرقابة الذاتية هي المنطلق الرئيسي في موضوع الرقابة بصفة عامة .

وبهذا تصبح الرقابة الخارجية سواء الادارية منها أو السياسية هي مكملة ومتممة للرقابة الذاتية عن طريق الممارسة الفعلية للرقابة الشعبية ، التي تحاول أن تجعل من الإدارة أداة ووسيلة في يد الإنسان لتحقيق التنمية الشاملة للمجتمع ، لأن الانسان في النهاية جزء لا يتجزأ من المجتمع .

إن الرقابة الشاملة بهذا المفهوم تعد من العوامل الرئيسية لقيام جهاز إداري متطور في الجزائر ، بل وتعد المحور الرئيسي لمتابعة وانجاح الإصلاح الإداري الشامل ، إذ لا يمكن رسم إستراتيجية إدارية شاملة أو تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية الفعالة في الإدارة دون إعطاء بعد إنساني وثقافي وإجتماعي لهذه الرقابة الشاملة .

إذا ، لا أكون مبالغا إذا أصدرت حكما عاما يتعلق بشأن المتابعة والمراقبة في الجزائر ، أن سبب تعثر بعض المشاريع المخططة يعود إلى غياب عنصر المحاسبة الصارمة والرقابة الرادعة ، حيث أن هذه الأخيرة ظلت ولا زالت تتحكم فيها قوانين بالية ، وإجراءات قضائية عتيقة ، وسلوكات بيروقراطية معقدة . مما نتج عنها في النهاية غياب الرقابة الشاملة بالمفهوم المشار إليه آنفا .

وانطلاقا من وضعية الرقابة الغامضة في الجزائر إرتأينا في النهايـــــة أن نقدم بعض الاجراءات العملية التي نتصور أنها تساهم بقسط متواضـــع في انعاش وحيويـة دور مجلس المحاسبة الذي ينتظر منه الشيء الكثيـر، وهي كما يلي :

١ ـ الاهتمام بالرقابة الذاتية للأفراد والجماعات ، وهذا عن طريق الوسائل الاتيـــــــــــة :

أ ـ اعادة النظر في البرامج التعليمية والتكوينية مع إعطاء الإهتمام الكبير لمواد الأخلاق والتربية الخ ...

ب ـ المساهمة المنتظرة من وسائل الاعلام والصحافة في مجال تكوين الافراد تكوينًا سياسيًا .

جـ ـ الإكثار من اللقاءات والندوات العامة المتعلقة بالتكويــن السياسي والتوعية الوطنية للمواطنين والمناضلين .

د ـ ضبط السلوك العام للموظفين الساميين وفق ما يتماشـى والإختيارات الوطنية حتى يكونو قدوة وأسوة لعامـــة الشعـــب .

هـ ـ دور المساجد والمؤسسات الثقافية في تغذية روح المواطنين لأن الدين والعلم عاملين أساسيين في خلق الفرد الصالح في المجتمع .

٢ ـ إزالة العقبـات المصطنعـة بشأن ممارسة الرقابة الشعبية عن طريــق المجالس الشعبية والعمالية المنتخبة ، وفق الشروط الآتية :

أ ـ إنعقاد جمعيات عامة للمواطنين في كل ثلاثة شهـــور تقيّم فيها أعمال هذه المجالس المنتخبة وهذا بإشـــراف الحزب ، وفي حالة الضرورة لا بأس أن تعقد جمعيـــات طارئـة .

ب ــ إيجاد الإطار الملائم الذي يسمح لأي مواطن أن يمارس دور الرقابة دون إجراء روتيني أو تعقيد بيروقراطي . وهذا الإطار العام يشترط فيه أن تكون هناك عدة أجهزة إدارية تسهل من مهام المواطنين كلما دعت الضرورة لذلك في أي مكان أو زمان .

جـ ــ فتح المجال لكافة المواطنين أن يدلو بدلوهم في مختلف وسائل الإعلام والصحافة ، وهذا الإدلاء الصريح والتعبير عن حرية الرأي نوع من الرقابة الشعبية الهامة .

د ــ إعادة النظر جيدا في المقاييس الموضوعية التي تشترط في أعضاء المؤسسات الشعبية المنتخبة لتطبيق المراقبة الشعبية تطبيقا سليما .

٣ ــ السماح للمواطنين بحضور جلسات البرلمان أو المجلس الشعبي الوطني ، حتى تشارك جميع فئات الشعب بالاضافة إلى الأعضاء المنتخبين في البرلمان ، كما يمكن تحسين مستوى النقاش في المجلس الشعبي الوطني بتطبيق ما يلي :

أ ــ نقل جلسات البرلمان عن طريق وسائل الإعلام والصحافة دون إحراج أو سر حتى نتمكن من خلق حس برلماني للمواطنين كما يجري في الدول المتقدمة .

ب ــ من حين لآخر نفتح المجال لبعض المناضلين والمواطنين لمناقشة البرلمان في سن قانون من القوانين الذي يهمهم مباشرة .

٤ ــ فتح المجال للمواطنين أن يتابعوا جلسات المحاكم القضائية لا المدنية فقط بل حتى التي تمس أمن الدولة ، بحكم أنها كذلك تمس أمن واستقرار الشعب ، مع اعطاء حق الطعن للمواطنين في هذه الأحكام إذا كانت غير عادلة .

٥ ـ إنعقاد مؤتمر عام سنوي يضم كافة الجهات المسؤولة بالبلاد لتقييم كل الإجراءات العملية التي تمت في الولايات ، سواء كانت إيجابية أو سلبية ، وهذا بإشراف الحزب وأمينه العام رئيس الدولة .

٦ ـ إنزال أشد العقوبات الصارمة على كل من إختلس أموال الشعب مهما كان مرتكبوها ومهما بلغت مراكزهم في الدولة كما جاء في الميثاق الوطني ، وهنا نقترح أن يكون الجزاء علني وفي ساحة عمومية بمحضر فئات المجتمع حتى تكون عبرة لمن تسول له نفسه أن يتلاعب بأموال الشعب والدولة .

٧ ـ الإبتعاد عن المراقبة السلبية المحصورة في مطاردة النقائص الظاهرية والجري وراء محاربة الإنحرافات الوقتية ولو أنها ضرورية في تشخيص الداء ، إلى الأخذ بالمراقبة الإيجابية التي تتجاوز أسلوب الردع للقضاء عليها نهائيا وذلك عن طريق التكوين والتربية والإهتمام بالرقابة الذاتية .

٨ ـ إيجاد الإطار التنظيمي المنسجم بين رسائل الرقابة للحزب والدولة والمجالس المنتخبة حتى تعطي البعد الصحيح والسليم للرقابة الشاملة .

٩ ـ إعادة النظر في بعض المقاييس الصعبة التي وضعت بقصد إقتناء وقبول المستشارين والإطارات العليا بمجلس المحاسبة عن طريق المسابقة التي إشترطت مقياس التجربة الإدارية التي تصل ١٨ سنة إلى جانب السن المحدود والحصول على شهادة الدكتوراه والسلوك الأخلاقي للمترشح الخ .. (١)

(١). جريدة الشعب الصادرة بالجزائر ، العدد ٥٥٦٢ ، بتاريخ ١٩٨١/١٠/٢١ .

وخلاصة القول ،إذا كانت الرقابة أو المتابعة تشكل عنصرا أساسيا في المسيرة الثورية ، وهي تعبر عن إرادة الثورة تعبيرا جماهيريا . فعليها إذن بالدرجة الأولى أن تضمن الإطار السليم لتطبيق الرقابة الشعبية تطبيقا صارما وصريحا دون ضغط أو قيد إداري ، وهنا ينبغي أن تكون مراقبة يقظة ومتواصلة وجذرية حتى لا تقع القطيعة بين الإدارة والشعب . لأن ذلك قد يؤدي إلى ظاهرة عدم الحماس الجماهيري وعدم التعبئة الشعبية ، التي تعد المنطلق الرئيسي في نجاح الإصلاح الإداري الشامل .

كذلك مما تجدر الإشارة إليه أن الرقابة الشاملة والإيجابية هي تلك العملية الإدارية التي تجعل من الإنسان المحرك الأساسي والديناميكي في كل عملية من العمليات الإدارية من تنظيم وتنسيق وتوجيه واتصال واتخاذ قرار إلخ... وبذلك تصبح أداة الرقابة ذاتية في نفوس وضمائر أفراد المجتمع الجديد ، لأن منطلقها هو إسعاد الإنسانية وترقية البشرية . وهذا الهدف الأسمى ليس بالأمر البسيط خاصة في دولة نامية كالجزائر ،ولكنه في المقابل ليس بالأمر المستحيل على شعب خاض أكبر المعارك وخرج منها فائزا ومنتصرا ، ولا يزال يخوض غمار المعارك الكبرى من أجل ثورة إجتماعية وإدارية حقيقية تعود بالنفع الكبير على المجتمع . ولتحقيق هذه الأمنية الكبرى التي تسعى إليها الجماهير الواسعة ، ينبغي أن نعيد الثقة بالنفس للفرد الجزائري وذلك عن طريق الرؤية الواضحة والتنفيذ الصارم المسطرين في الإستراتيجية الإدارية البديلة والشاملة ، التي لم ندخل بابها الأوسع رغم ثورية وجذرية المواثيق الثورية والدستورية .

رابعا ـ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب :

تبين فيما سبق أن هناك تضخما إداريا ملحوظا في مختلف الأجهزة الإدارية في الجزائر سواء من ناحية المقارنة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أو بين هذه الإدارة الأخيرة وبين المؤسسات الاقتصادية والشركات الوطنية، على الأقل من حيث التباين والإختلاف الملحوظ في عدد الإطارات العليا والفنية التي تعمل بها.

كما لاحظنا أيضا، أن الأجهزة الحكومية التي لها إحتكاك كبير بالجماهير بحكم إختصاصها الواسع في تقديم الخدمات العامة لهم، تعاني من تضخم في العمل وبطء في الإنجاز، وهذا بسبب عدم تناسب الإطار الوظيفي مع حجم الخدمات المقدمة للجمهور، والعكس بالعكس صحيح حيث كانت النتيجة في النهاية بروز ظاهرة التضخم الوظيفي في الدوائر الحكومية.

وفي مقابل هذه الظواهر السلبية المتعلقة بشأن تنظيم العمل والتوظيف تعالت الكثير من الأصوات لتطبيق مبدإ " وضع الشخص المناسب في المكان المناسب"، وكل يرى تصوره الخاص بشأن هذا الرجل المناسب. ففريق راح يدعم إدارته بالأفراد والأشخاص الذين يثق فيهم ويعتمد عليهم في كل صغيرة وكبيرة، وذلك بغض النظر عن الكفاءة والمقدرة في العمل، لأن الشيء المهم بالنسبة إليه هو الإمتثال للأوامر والعمل بانسجام بين المسؤول ومساعديه. وهناك فريق آخر من المسؤولين يحاول أن يكون صادقا مع نفسه ومجتمعه، ولكنه لا يزال في بداية الطريق.

وأمام هذا الوضع غير الطبيعي لا بد من اعادة النظر في الأسس العامة التي تتحكم في سياسة التوظيف، وقبل ذلك إرتأينا أن نعطي فكرة عامة تبين طرق الإختيار التي تتحكم في الموظف مهما كان منصبه الإداري والسياسي الذي يشغله حتى نستطيع أن ندرك النغرات التي يواجهها نظام التوظيف في إختيار الشخص المناسب في المكان المناسب.

إن المتتبع للإجراءات القانونية التي حدثت في مختلف المؤسسات والادارات بشأن تنظيم العمل والموظفين يرى أنه هناك قانونين أساسيين هما : أولا، قانون

الوظيفة العمومية الخاص بأعوان الدولة أي الموظفين العامين، وهو الذي يهمنا بطريقة مباشرة في هذه الدراسة المتواضعة لعلاقته بموضوع البحث. ثانيا، هناك القانون الخاص الذي يطبق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والهيئات العمومية، أي هو القانون الذي يحكم روابط العمل الخاص، التابع، المأجور. (١) في حين سلك القضاة والجيش الوطني الشعبي والقائمون بالشعائر الدينية لهم حالات خاصة.

ولكن، إن هذا الإزدواج والتناقض الملحوظ بين الموظفين والعمال في سياسة الأجور والعلاوات والترقيه الخ... دفع بالمشرع الجزائري في أواخر السبعينات إلى التفكير في إيجاد صيغة قانونية ملائمة توحد سياسة التوظيف وفق الأسس التي نادى بها القانون الأساسي العام للعامل، مع عدم إهمال الحالات الخاصة بالقانونين المذكورين. ولا تزال هذه الصيغة القانونية في إثراء ومناقشات برلمانية ووزارية مستمرة.

ومادام الأمر في أخذ ونقاش فلا بأس أن نتطرق إلى بعض الجوانب التي تهم إختيار "الرجل المناسب في المكان المناسب"، كطرق الإختيار الذي أتبعها المشرع في قبول أو رفض المترشحين للتوظيف. وفي البداية لا أخفي حقيقة إذا قلت أن الموضوع الذي نتطرق إليه هو في حاجة إلى دراسة أكاديمية مستقلة بل إلى دراسات واسعة تهتم بكل نقطة على حدة (٢)، ولذا فإني سأحاول أن أتناول الموضوع من زاوية الإصلاح الإداري الشامل وبالضبط من زاوية كيفية إختيار الرجال الأكفاء في الإدارات والمناصب المناسبة لهم.

لقد جرت العادة في طرق الإختيار للوظائف العامة المتعددة في الإدارة الرشيدة أن هناك إعتبارين وعاملين أساسيين يحددان طرق الإختيار التي سنتكلم عنها بعد قليل،

---

(١) - للمزيد من المعلومات في ذلك راجع :
- مهند عباسي، قانون العمل، مطبوعة لطلبة السداسي السابع، جامعة الجزائر : معهد العلوم السياسية والاعلامية، ٧٨ - ١٩٧٩.

(٢) - على سبيل المثال راجع :
- عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة، (رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ١٩٧٩).

و هما : حسن إختيار الموظفين ، و التفريق بين الوظائف الفنية و الوظائف السياسية فـي الإدارة .

ولكن ، سنرى أن هذين الإعتبارين إذا ما حاولنا مقارنتهما بطرق الإختيار المعروفة ، فاننا سنجد أن هناك تداخلا بين الوظيفتين و من الصعب وضع خط دقيق يفصـل بينهمـــا .

المهم ، إن طرق الإختيار في الوظائف العامة بصفة عامة يأخذ الأشكال و الطرق الآتيـــة :

١ ــ حرية الإدارة المطلقـــة في إختيـــار الموظفيـــن .
٢ ــ الإعداد الفنـــي أو التكوين في مدارس خـــاصة .
٣ ــ المسابقـــات .
٤ ــ أسبقيـــة التخـــرج .
٥ ــ الوظائف المحجـــوزة .
٦ ــ تعيين جميـــع الخـــريجيـــن .
٧ ــ طريقـــة الانتخاب .

و نشير هنا إلى أن نظام الوظيف العمومي في الجزائر يأخذ بالأشكال الخمسة دون الطريقتين الأخيرتين المتمثلتين في تعيين جميع الخريجين وطريقة الإنتخاب . و لكل طريقة من هذه الطرق المذكورة مزاياها وعيوبها ، و لكن السؤال الذي يبقى مطروحـا بجدية هل إستطاعت سياسة التوظيف في الجزائر أن تجسد الإعتبارين المذكورين آنفـا بواسطة هذه الطرق المتعددة في إختيار الموظفين ؟ أو بعبارة أدق هل إستطاعت الإدارة الجزائرية أن تجسد شعار " وضع الشخص المناسب في المكان المناسب " أم ماذا ؟

إن الواقع المعاش يؤكد أن هناك غلطـا بيـــن الطريقتين ، و لعل المبررات الآتية ، تؤكد من جديد ما مدى صدق هذا الواقع ، و هي :

أ ــ إن التوظيف يتم في معظم الحالات عن طريق الأصدقاء والمعارف سواء خلال مزاولة الدراسة أو الإنتماء إلى نفس الجهـــــة .

ب ــ كذلك إن طريقة الإعداد الفني أو التكوين في المدارس الخاصة مع طريقة المسابقات في الإدارة الجزائرية لا تزال بعيدة كل البعد عن أخلاقيات العلم والمعرفة .

جـ ـ إن طريقة أسبقية التخرج إذا طبقت بحذافرها في مرحلتي الستينـــات والسبعينات لقلة الإطارات المتكونة ، فإنها لم تطبق في أواخر السبعينات وبداية الثمانينـــات بالرغم من قلة الإطـــارات الوطنيـــة .

د ـ اذا كانت طريقة الوظائف المحجوزة حقا خصيصة للمجاهدين وأبناء الشهداء، فالسؤال المطروح : فعلى أي أساس التفريق بين المجاهد الحقيقي والمجاهد الذي لم يشارك في حرب التحرير لكنه يتمتع بمزايا تفوق المجاهد الأصيـــل .

هـ ـ إن الإبتعاد عن طريقتي تعيين جميع الخريجين والتعيين بواسطة الانتخـاب، يبين ما مدى التخوف من الإطارات الوطنية الشابة من جهة و هذا بحكـــم كفاءتها و نظافتها ، وكذلك التخوف من أسلوب الإنتخاب الشعبي فـــي كشف الحقائق وإختيار الرجال الأكفاء في المناصب الحساسة من جهة أخرى . علما بأن الميثاق الوطني يضمن حقوق الوظائف للأشخاص .

و ـ غياب مقياس علمي و نضالي في إختيار الأشخاص الأكفاء ليتولون المناصب الإدارية والسياسية العليا بالبلاد ، حتى أن الإطارات الوطنية الشابة همشت وأصبحت قابعة بين أربعة جدران لا تجد ما تعمله، هذا إذا إمتنعت عن الهجرة للخارج بسبب من الأسباب و الأمثلة على هذه الظاهرة كثيرة و ستكشفهـــا الأيام إذا ما حاول مجلس المحاسبة البحث عنها و مقاومتهـــا .

ح ـ إذا كان للموظف واجبات تكمن في أداء العمل ، الطاعة ، عدم إفشاء أســرار المهنة ، عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى ، المحافظة على كرامة الوظيفة إلـــخ . . . ففي المقابل هناك حقوق للموظف كحق السكن والنقل، المرتب والعلاوات، الترقية ، التكوين ، الضمان الإجتماعي ، التقاعد ، العطل ، الحماية الجنائية ، الحق النقابي ، ضمانات التأديب، حرية الرأي إلـــخ . . . وكلها ينص عليها القانون ، ولكن من الناحية الواقعية الأمر يختلف كثيـــرا خاصة في مجال الترقية والحقوق الإجتماعية التي لا زالت تخضع لإعتبارات شخصية محضة . مما يجعل مهمة كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ـ التي أنشئت أخيرا ـ جدّ صعبة وهامّة في آن واحـــد .

وعليه لا بد من إعادة النظر جذريا في أسس وفلسفة التوظيف والموظفين وفق الإدارة الرشيدة، حتى نتفادى التضخم الإداري المتواجد بالأجهزة الإدارية المختلفة من جهة، وكذلك حتى نتمكن من إستثمار كل الطاقات البشرية إستثمارا علميا ومحكما من جهة أخرى. وهذا الطرح الجذري المتعلق بركن التوظيف يشترط بدوره وضع إستراتيجية شاملة وبديلة له، تقوم أساسا على عنصرين متكاملين: أحدهما داخلي والثاني خارجي، أي أن العنصر الأول يهتم أساسا بإيجاد الطريقة السليمة التي تعيد التنظيم والتوزيع من جديد للموظفين والعمال بالإدارات المختنقة. في حين العنصر الخارجي وهو مكمل للأول فيهتم بالتعيينات والترشيحات الجديدة للموظفين والعمال الجدد حتى لا يقع أي تضخم أو عدم الإستغلال للطاقات البشرية الكفأة والمناسبة للوظيف.

ترى ما هي الإجراءات الفعالة والعملية التي تدعم الجانب الداخلي لفلسفة وأسس التوظيف في الجزائر ؟؟

قبل أن نقدم هذه الاجراءات العملية المتواضعة لمواجهة التضخم الوظيفي والإختلال التنظيمي بشأن تنظيم وتوسيع الموظفين والعمال بمختلف الإدارات، نشير في البداية إلى الأسباب الرئيسية التي أدت إلى هذه الظاهرة المرضية حتى نتأكد من أعراض المرض وبالتالي إيجاد الدواء الناجع له، ومن بين هذه الأسباب ما يلي :

١ ـ التغييرات المستمرة وغير المخططة بالأقسام والدوائر والإدارات الحكومية، تؤدي إلى فوضى في تقسيم الموظفين وفق تخصصاتهم وكفاءتهم. لأن هذا التغيير المفاجيء وغير المخطط كثيرا ما يتغافل الجانب التنظيمي للعنصر البشري المتمثل في توزيع الموظفين توزيعا علميا ورشيدا.

٢ ـ كذلك هناك القيم البالية المتمثلة في القرابة والمحاباة وتفضيل بعض الموظفين على زملائهم يؤدي بدوره الى تضخم في الإدارات.

٣ ـ غياب مقياس علمي وموضوعي في تقسيم وتوزيع الإطارات الكفأة على مختلف الإدارات والمؤسسات، مما أدى في النهاية إلى ظاهرة التضخم في الإطارات بالنسبة للمؤسسات والشركات الوطنية في حين الإدارات والجماعات المحلية تفتقر إلى ذلك.

إن هذه الأسباب المذكورة — وغيرها — هي التي كانت وراء كل العراقيـــل والعقبات المواجهة لإدارة الوظيف العمومي التي ألحقت بالرئاسة ثم فصلت عنها فـــي ١٩٨٢ وأصبحت تسمى كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وعلى ذلك لا بد من اتباع الخطوات العملية الآتية :

أ — وصف الوظائف وتحليلها ، أي ضبط وتحديد مواقع الموظفين في مختلف الإدارات والأقســـــام .

ب — إستخدام الإستمارات العلمية في تحليل ووصف العمل أو الوظيفــــــة بحيث تسهل عملية إعادة تقسيم الموظفين بصورة متوازنة .

ج — الإبتعاد عن الغموض الذي يواجه مهمة وصف وتحليل الوظائف، كالتحيّزات والميول الشخصية، والنقص الموجود بقائمة المهام، واللاوضوح في تسمية الوظائف الخ ... (١) .

إذا ، يتضح من ذلك أن العامل الداخلي لفلسفة وأسس التوظيف بالإدارة الجزائرية يرتكز أساسا على مقاومة السلبيات المتوارثة عن القوانين البالية ، وفي نفس الوقت يقوم بتطهير الجهاز الإداري الذي يعاني من التضخم الكبير في الموظفين . وبعبارة أخرى، إن وظيفة العنصر الداخلي للفلسفة الوظيفية هو خلق الجو الملائم لتطبيق الإستراتيجيـــة البديلة والشاملة في التعيينات الجديدة للموظفين ، أي البحث على الطريقة السليمة فـــي تنظيم وتوزيع الموظفين بالإدارات المختلفـــة .

وهكذا ، فالوظيفة الرئيسية للعامل الداخلي هو تمهيد الطريق للإستراتيجية البديلة بشأن التوظيف ، وبالتالي التوّصل إلى شعار " وضع الشخص المناسب في المكان المناسب" . مما يجعله من العوامل الرئيسية لنجاح أو فشل العامل الخارجي ، خاصة وعن طريقه نتمكن من القضاء على التعقيدات الادارية للتفرغ إلى مرحلة الإدارة بالأهداف والإبتعاد عن الإدارة بالأزمات المنحصرة في المشكلات الظاهرية التي يجب القضاء عليها .

---

(١) — عمار بوحوش، وصف الوظائف وتحليلها ، الأردن : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، أكتوبر ١٩٨١، ص ٢٣ — ١٤ .

ترى ماذا عن هذا العامل الخارجي المتمثل في التعيينات والترشيحات الجديدة للموظفين والعمال بمختلف الإدارات ؟

لا شكّ أن التعيينات الجديدة للموظفين بمختلف الإدارات تعد العامل الوحيد والرئيسي في تغذية الإدارة العامة بالإطارات البشرية، حيث أنها إذا وجهت توجيها علميا ورشيدا كنا أمام إدارة علمية وقوية تهتم بالإنسان والإنتاج في آن واحد، والعكس بالعكس صحيـــــــح .

إن ادخال العناصر الشابة الكفأة في الإدارات المختلفة أصبح أمر حيوي وهام في الكثير من الدول المتقدمة، سواء لكونها تؤمن بالتغيير والتطوير الجديد تجاه الإجراءات الإدارية المعقدة التي ألفها البيروقراطيون، أو لكونها تستثمر في عملية التنمية الوطنيـــــة التي تحتاج الى تظافر الجهود وروح العمل الجماعي المنظم بين كافة فئات المجتمـــــــع.

وهكذا، تزداد أهمية هذه الوظيفة الخارجية كلما حاولنا القيام بالتطوير الإداري الذي بدوره يقوم على التجديد والكفاءة . مع العلم أن الوظيفة الخارجية هي بدورها تشترط الإجراءات الآتيــــــــــــــة :

١ ـ إعداد ميزان القوى العاملة، الذي يتضمن خلاصة تخمينية للطلب علــــى العاملين وعرضهم الحقيقــــــي . (١)

٢ ـ فتح المجال للإطارات الجامعية الشابة لتتولى المسؤوليات الرئيسية فــــي الإدارة مادامت تملك عناصر الكفاءة والنزاهة والإلتزام ولا ينقصها ســـوى عنصر التجربة الذي يأتي مع مرور الزمن .

٣ ـ الإبتعاد عن المقاييس المعرقلة تجاه إقتناء الإطارات الكفأة والنزيهـــــة في مختلف الإدارات، كاشتراط التجربة أو التظاهر في البداية بتلبية الشروط الموضوعية المطلوبة من طرف الإدارات، ثم بعد ذلك تلتجأ الإدارة إلــــى أسلوب المماطلة والتخلص منها نهائيا . لأن هذا سيؤدي الى هجـــــرة الكفاءات الوطنية التي تنعكس على التنمية الوطنيـــــــــــــــة .

---

(١) هوشيار معروف، نحو قيام جهاز اداري متطور في العراق، بغداد : دار الحرية للطباعة، ١٩٧٧، ص ٨٦ ـ ٩٠ .

٤- إعادة النظر جيدا في ظاهرة البطالة المقنعة الموجودة بالإدارات والمؤسسات الوطنية المختلفة، إلى جانب إعادة النظر في المسؤوليات التي سلمت للأشخاص دون مقياس الكفاءة والالتزام السياسي المنصوص عليهما في المواثيق الثورية والدستورية للبلاد .

٥- إبراز دور الإعلام والصحافة في إعطاء المعلومات الصحيحة المتعلقة بشأن الأماكن الشاغرة في الإدارات المحتاجة للموظفين الجدد . وعلى الإعلام أن يكون صادقا مع نفسه، لأن الكثير من الإعلانات في الجرائد تخالف الواقع المعاش.

إذا، من خلال هذه العوامل الداخلية والخارجية المتداخلة لأسس فلسفة التوظيف، يمكن أن نضبط إستراتيجية شاملة ترمي إلى تطبيق مبدإ " الشخص المناسب في المكان المناسب" ، لأن الشخص الكفء علميا ، والنزيه سلوكيا ، والملتزم سياسيا ، سيسعى بدوره أن يجعل من الوظيفة الإدارية وسيلة أو أداة لتطبيق الخطة التنموية الشاملة، وليست هدفا أو غاية تستخدم لأغراض ذاتية متنافية والصالح العام .

إن سياسة إختيار الرجال في عمليات الإصلاح الاداري ليست بالأمر البسيط كما يرى البعض لأول وهلة، خاصة وأن التجارب أثبتت في الكثير من الأحيان ما مدى صدق مقولة تغيير الرجال الأكفاء عن الأهداف الوطنية بحكم السلطة أو الجاه أو المال .
ولذا فالأمر يتطلب الذكاء الخارق والمراقبة الصارمة والدقيقة في إختيار هؤلاء الرجال، إلى جانب تكوينهم تكوينا وطنيا وأخلاقيا ما دام هدفهم هو التغيير والتطوير ومحاربة القيم البالية .

كذلك في الختام نشير أن الأسس التي تتبعها الإدارة الجزائرية في إختيار الموظفين وخاصة المسؤولين الكبار الذين لهم دور كبير في توجيه وإعطاء المثل الأخلاقية في التضحية وحب الوطن ، لا زالت تخضع مع الأسف الشديد إلى موازين سياسية أكثر مما تخضع للموازين الفنية والكفاءة الإدارية وهذا يفرض علينا أن ننتبه إلى هذه الظاهرة غير الصحية إذا كنا فعلا نؤمن بمبدأ " الرجل المناسب في المكان المناسب" .

نتيجة :

إن الوضع غير الطبيعي الذي تتخبط فيه الإدارة الجزائرية منذ عشرين سنة إثر النموذج البيروقراطي المنغلق والدخيل في آن واحد ، جعل كل المخططات والإستراتيجيات المرسومة والمبرمجة يشوبها الغموض والضبابية وعدم الطرح الشامل المتكامل في شتى المجالات ولعل ولاية الجزائر التي إعتبرناها كعينة في هذه الدراسة المتواضعة إلا دليلا ساطعا يعمم على ولايات القطر ، إذ لم ينفذ من برامجها ومخططاتها سوى نسبة قليلة جدا .

أمام هذا الوضع الذي لا يدعو إلى الإرتياح تطرح قضية التفكير الجاد في إيجاد جهاز إداري متطور ومساير للركب الحضاري ، أكثر من أي وقت آخر خاصة وأن الجميع متفق كل الإتفاق على أن أسباب الأزمة التي تمر بها الإدارة الجزائرية لا تعود لقلة الامكانيات بقدر ما تعود إلى إنعدام الإستراتيجية الإدارية الشاملة التي تنطلق من تنسيق وتنظيم هذه الإمكانيات بأقل تكلفة وأكبر مردوية .

وهكذا ، حاولنا من خلال هذا الفصل الأخير أن نطرق باب التفكير الجاد في قيام جهاز إداري متطور ، منطلقين من واقع تاريخي ومعاش يحدد أبعاد الإستراتيجية الشاملة لتطوير الإدارة العامة . لأن سبب فشل الإستراتيجيات والمخططات التنموية تعود إلى إهمال عنصر الواقع التاريخي وكذلك عنصر الحاضر أو الواقع المعاش اللذان يحددان مسار المستقبل والآفاق البعيدة المدى . ولقد رأينا سابقا أن الإصلاحات الإدارية المجهزة المستوردة مآلها الفشل والإخفاق التام مهما كان منطلقها العلمي .

وهذا التفكير الجاد الأصيل يحاول أن يركز أساسا على عنصر الإنسان الموضوع على الهامش في تصور مصلحي للإدارة الجزائرية ، وذلك عن طريق المشاركة الشعبية الفعالة في الإدارة ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب مع إعطاء أهمية كبرى للمحاسبة الصارمة والرقابة الإدارية الفعالة . دون أن ننسى العناصر الأخرى الهامة كعامل الزمن والظروف المادية التي تتطلبها عملية الإصلاح الإداري .

ومما تجدر الإشارة إليه أن التفكير في مثل هذه الموضوعات المتشعبة والغنية يتطلب نوعا من الإستمرارية والمثابرة العلمية مع خلق روح الجماعة في البحث لدى الباحثين والمختصين في علم الإدارة والسياسة والإجتماع والإقتصاد الخ . . . . ولذا مهما حاول

الفرد أن يلم بأطراف الموضوع فيبقى عمله نسبي ومحدود ، بل وحتى هذا العمل النسبـي المحدود ينطبق على العمل الجماعي لكن بتفاوت ملحوظ .

إذا ، إن النظرة الشاملة للموضوع تفرضها النتائج السلبية التي ترتبت عن تلـك الإصلاحات الإدارية الجزئية بالإدارة الجزائرية من جهة ، ويفرضها كذلك التخلف الملحوظ في شتى المجالات الذي أصبح في نظر البحث حالة طبيعية من جهة أخرى، وهذا مـا حاولنا أن نؤكد عليه من خلال هذا التصور الفكري المتواضع الذي نعتبره بمثابة أرضيـة جديدة لفهم أبعاد اللعبة العلمية والسياسية المطبقة في الإدارة الجزائرية ، إلى جـانب إعتباره بمثابة حوار علمي مركز يحاول أن يكون كمدخل للتغيير الإجتماعي ، وبالتالي إخضـاع الجهـاز الإداري في خدمة التنمية الشاملـة .

الخاتمـــــة :

من المعروف أن خاتمة أي بحث علمي هي تلك الحوصلة أو الخلاصة العامة التي يتوصل إليها الباحث من خلال ما إنتهى إليه في بحثه من تحليل وتقييم ودراسة وتوصيات ومقترحات وإستنتاجات إلخ ...

ولقد تبين لنا بصفة عامة من خلال بحثنا المتواضع أن الإصلاح الإداري هو ذلك التغيير أو التطوير الإداري الشامل والأصيل الذي يمس كل العمليات الإدارية البشرية والمادية ، وليس ذلك الإصلاح الجزئي المحدود الأثر المتقيد بالمشكلات والعراقيل الطارئة واليومية ، الذي يجعل من الإدارة أداة ووسيلة تتبع الأزمات والمشكلات الإدارية المصطنعة دون البحث عن موطنها ومبرراتها وأسبابها الحقيقية من جهة ، وإعطاء الدور الرئيسي للجهاز الإداري في عملية التنمية الشاملة من جهة أخرى ، أي أنها تتجاوز وضعية " الإدارة بالأزمات " لتصبح في وضع " الإدارة بالأهداف " التي يكون محورها مرتكزا على العلم والإنسان والبيئة .

وإذا نادينا بالإصلاح الإداري الشامل والأصيل فهذا لا يعني أبدا أننا ننفي أو نتجاهل أسلوب الإصلاحات الجزئية ، الذي يشكل في الأخير هذا التطوير الإداري الشامل والأصيل . فالذي ننفيه في الإصلاح الجزئي التقليدي هي تلك الأفكار والإجراءات الإدارية التقليدية التي لا تسمن ولا تغني من جوع، وخاصة تلك الأفكار التي تتنافى ومقتضيات الفرد الجزائري وبيئته الإجتماعية . حيث تسود الإرتجالية والجري وراء المشكلات الطارئة للجهاز الإداري للتخفيف منها ، وليس للقضاء عليها نهائيا كما يفعل التطوير الإداري الشامل والأصيل الذي يمس بجوهر التنظيم الإداري والسياسي ، والعمل ، والأشخاص ، ونظرة هؤلاء لهذه الأمور ، أي يكون التغيير في الروح والتفكير

والسلوك والتنظيم معا ، وهذا ما يعرف بإدارة الإنسان حيث يكون هـدف الإدارة الأساسي دوما هو الإنسان ولو كان على حساب المردودية والإنتاجية في المراحل الأولى من عملية الإصلاح الإداري .

إذا ، إن المقصود بالإصلاح الإداري الشامل أن تكون هنـاك إستراتيجية واضحة المعالم ، محددة الأهداف ، بينة الإتجاه ، وبعبارة أخرى أن يكون هناك وضوح في التصور والتفكير لعملية الإصلاح من جهة ، ومن جهة أخرى أن يتوفر العامل السياسي الذي يجعل السلطة السياسية حاسمة في مواقفها تجاه أنصار الإدارة الشخصية التي يتزعمها الشعب المحروم والمغترب عن الجهاز الإداري ، وكذلك تجاه الفئة النخبوية المتمثلة في البيروقراطيين والتقنوقراطيين ذوو سلاح المعرفة والإختصاص.

إن هذا الصراع الحتمي بين الجماهير المتطلعة لحياة أفضـل وبين الفئة النخبوية المثقفة ، إذا لم يفصل فيه سياسيا سيؤدي بـدون شك إلى فوضى إدارية قد تمس بالوحدة الوطنية . ولهذا فلابـد من تجنيد كافة الطاقات لخدمة الصالح العام ، وهنا يظهر بجلاء الـدور المنتظر للحزب الذي لا يزال ـ مع الأسف الشديد ـ دون مستوى تطلعات الجماهير الكادحة المعبر عنها في كل المواثيق الثورية والدستورية .

هكذا ، فالفئة البيروقراطية قد أظهرت على الدوام أنها لن تبـقى مكتوفة الأيدي عندما يتعلق الأمر بمصالحها ، فهي تقف في وجه كـل إصلاح إداري شامل وأصيل يمس بنفوذها ويقلص من مركزها السياسي والإداري ، مستغلة في ذلك سلاح المعرفة والتخصص ، الذي تعـرف جيدا كيف ومتى تستعمله وتوظفه تجاه المطالب الشرعية للجماهيـر ، إلى جانب سلاح الأقدمية والتجربة والتماطل . وبدون شـك فإن تنكرها لوظيفتها الأساسية وهي خدمة الصالح العام ستكون لـه عواقـب وخيمـة على الإدارة والمجتمع برمتـه .

من هنا تأتي معالجة ظاهرة البيروقراطية في الإدارة الجزائرية من جميع نواحيها السياسية والتاريخية والإجتماعية والحضارية أكثر من ناحيتها الإدارية أو التنظيمية المحضة كما يتصور البعض من الباحثين ، وبعبارة أدق إن ظاهرة البيروقراطية في الإدارة الجزائرية هي ظاهرة إمتداد للإدارة السابقة التي كان هدفها هو التحكم في الناس أكثر من تقديم الخدمات إليهم من جهة ، وكذلك هي ضعيفة وناقصة بحكم نمطها المنغلق من جهة أخرى . أي أن بيروقراطية الإدارة الجزائرية لا يمكن فهم أبعادها ومراميها الواسعة إلا ارتكازنا أساسا على جانب التنظيم السياسي والإجتماعي ، الذي يعد بمثابة المحور الرئيسي للتخلص من الأمراض المكتبية والتفكير في التنظيم الإداري العلمي الرشيد .

إن التركيز على الجانب السياسي والإجتماعي ضمن المقولة التاريخية الحضارية في تفسير ظاهرة بيروقراطية الإدارة الجزائرية سيؤدي بنا حتما إلى القضاء على التعقيدات الإدارية وجعل من سلطة المكاتب أو الاجهزة الإدارية أدوات فعالة وناجعة لا لمواجهة المشكلات الطارئة حسب مفهوم " الإدارة بالأهداف " ، أو وسائل لخدمة فئة نخبوية تملك سلاح المعرفة والتخصص فقط ، بل وتجاوزها لهذه المشكلات والأزمات الطارئة والظرفية وذلك باتباعها الأسلوب العلمي الرشيد الذي يتماشى والبيئة الإجتماعية ، حتى تلتحق بالركب الحضاري والثقافي التي تشهده الدول المتقدمة والراقية .

وانطلاقا من هذا الإطار الفكري والنظري لأصول الإصلاح الإداري الشامل والأصيل وربطه بظاهرة البيروقراطية بمفهومها الواسع ، وكذلك طبقا للدراسة الوصفية والميدانية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ((ولاية الجزائر)) التي بينت لنا ـ مع الأسف الشديد ـ ذلك الإختلال الوظيفي بين التصور الفكري غير الأصيل المتأثر بالنموذجين الفرنسي واليوغسلافي المتناقضين وبين التطبيق والتنفيذ لهذا التصور حيث لم ينجز من البرامج المخططة في ولاية العاصمة سوى ١٥ ٪ إلى جانب المشكلات الإدارية

في مختلف الأجهزة الإدارية التي أصبحت تلازم المواطن كظله المستمر .

قلت إنطلاقا من كل ذلك، فإننا نقترح بهذا الصدد أن تقوم الإدارة العليا بالبلاد بانشاء مجلس أو هيئة عليا للإصلاح الإداري تهتم بكافة شؤون تطوير الإدارة الجزائرية والتصدي لكل الإحتمالات المتوقعة التي تعترض الإدارة في تحقيق برامجها المسطرة ضمن الإستراتيجية الشاملة والبديلة ، وهذا بالتنسيق والتنظيم مع كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري التي أنشئت حديثا من جهة ، ومع المجلس الشعبي الوطني الذي بدوره يتولى مهمة سن القوانين وإعادة النظر في الكثير منها حتى تتماشى والإستراتيجية البديلة من جهة أخرى .

كذلك نقترح أن تولي الجهات المعنية الإهتمام بالإطارات الوطنية الكفأة والنزيهة ، التي همشت أو راحت ضحية بروز ظاهرة هجرة العقول . علما بأن الإطارات هذه هي المصدر الرئيسي الذي يغذي الإدارة بالعنصر البشري في تنفيذ وتخطيط البرامج التنموية المسطرة . ولا نغالي إذا أكدنا أن تعثر بعض هذه المخططات والبرامج التنموية بالجزائر يعود بالدرجة الأولى إلى إهمال عنصر الإنسان في الإدارة .

وهذا المجلس الأعلى للإصلاح الإداري تفرضه عدة عوامل ومبررات موضوعية منها ، أن التسهيلات والمساعدات التي تقوم بها وزارة الداخلية للجماعات المحلية ذات أهمية إلا أنها تبقى مجمدة ومعطلة لسبب واضح كل الوضوح وهو أن الجماعات المحلية لها إختصاصات متعددة حسب نشاطها ومعاملتها اليومية مع كافة الأجهزة المركزية التي أشتهرت بالمركزية المتشددة بالتماطل وروح اللامبالاة.وهذه العلاقة المباشرة للجماعات المحلية مع الإدارة المركزية بالعاصمة ، بما فيها وزارة الداخلية ، التي لا تستطيع أن تفرض وصيتها أو نفوذها على وزارة من الوزارات للقيام بمهمة من المهام في ولاية من ولايات القطر ، بإعتبارها من الناحية القانونية وزارة كالوزارات

إنشاء
الأخرى ، يفرض علينا إنشاء مجلس أعلى للإصلاح الإداري يكون فوق الوزارات وتابعا للحكومة مباشرة حيث تتمثل مهمته ووظيفته الرئيسية في تسهيل وتنسيق كل العمليات الإدارية المطبقة بشأن الإصلاح .

أما في المجال السياسي ، فيترك للجهات الحزبية التي تتولى مهمة التوجيه والمتابعة والتنشيط الخ ... وفق مخطط شامل ومحدد لكافة الأجهزة الإدارية والسياسية حتى لا تطغى الظواهر السلبية والتعقيدات الإدارية الناتجة عن البيروقراطية المنغلقة .

إذا ، إن حتمية إنشاء مجلس أعلى للإصلاح الإداري سيساعد لا شك في حل الكثير من المشكلات والعقبات الداخلية التي تواجهها وزارة الداخلية وجماعاتها المحلية بصفة عامة ، وكافة المواطنين بصفة خاصة . ولذا نقترح أن يعاد النظر في وضعية المديرية العامة للتكوين والإصلاح الإداري وفق هذا المجلس المقترح ، بالرغم من الإصلاح الأخير الذي ألحقها بكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، دون أن نفصلها عن موضوع التعاون الذي لا يزال تابعا للرئاسة .

كذلك ، ضمن التوصيات التي نبديها في هذه الحوصلة من بحثنا المتواضع أن عاصمة البلاد ، وهي ولاية الجزائر ، عوض أن تكون رمزا لولايات القطر من حيث التنظيم والتنسيق وتطبيق البرامج المسطرة تطبيقا رشيدا وعقلانيا ، نجدها رمزا للتأخر وتراكم المشكلات والتعقيدات الإدارية وهلم جرا ... ولذا علينا أن نعيد النظر جذريا في تنظيم المدن والولايات وخاصة عاصمة البلاد ، التي نادت بالعباد مجددين بذلك تلك الدراسات القيمة التي قام بها الدرميدور في منتصف السبعينات.

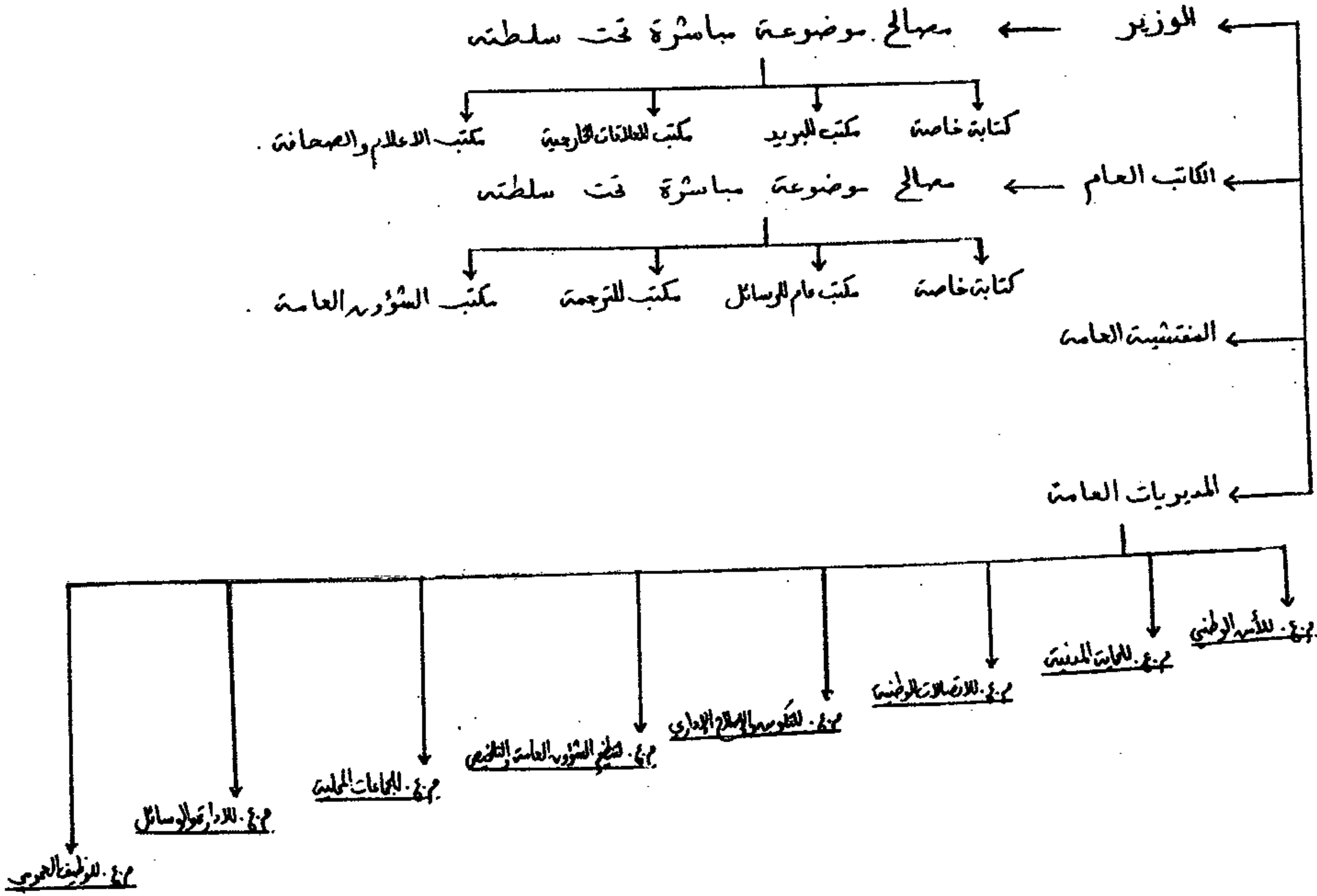
بالاضافة إلى هذا ، وفي إطار الإلحاح بقيام جهاز إداري متطور يتماشى والتنمية الشاملة ، نوصي أن يعقد ملتقى وطني سنوي يعالج " البيروقراطية والإصلاح الإداري " يضم كافة المسؤولين المعنيين والباحثين الجامعيين المختصين لإدلاء بدلوهم في هذا الموضوع الثري والحساس في آن واحد . مع الإستفادة الكبرى من المنظمات الدولية المختصة في الشؤون الإدارية ، وخاصة منها المنظمة العربية للعلوم الإدارية التابعة للجامعة العربية .

وفي الأخير ، نعتقد أن دراستنا المتواضعة هذه تعتبر بمثابة لبنة من اللبنات القوية التي تضاف إلى الأعمال البناءة في صرح الإدارة الجزائرية وسد الثغرات الموجودة بها ، ونتمنى أن نكون قد سلطنا الأضواء على بعض الجوانب الهامة من الإدارة الجزائرية ، تاركين الكثير من الجوانب الإدارية الهامة ذات الصبغة العامة لدراسات لاحقة -إن شاء الله- خاصة وأن موضوع " الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر " لا يزال ثريا ولم يستكمل البحث فيه حتى الآن . حيث أننا نهدف من كل ذلك إلى خلق إدارة في خدمة الجماهير الواسعة ، وبالتالي تحقيق التنمية الشاملة التي تعود على جميع أفراد الشعب وأبرز هساره ورقيه .

« والله ولي التوفيق »

شكل رقم

الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية



رقم : 1ب .

← م.ع. للأمن الوطني ←
- ← هيئة الأمن الوطني
- ← الهيئات العامة والشرطة القضائية
- ← الإدارة العامة
- ← الأمن الوطني
- ← شرطة الجو والحدود والإستعلامات .

← م.ع. للحماية المدنية
- م. الدراسات المتوسطة ← ن.م. البرامج ← ن.م. العمل ← ن.م. الانجازات .
- م. العمل الميداني ← ن.م. الاتصالات والتنظيم ← ن.م. التدخل للحماية المدنية ← ن.م. المراقبة .

← م.ع. للإتصالات الوطنية
- م. الدراسات التقنية والبرامج ← ن.م. الدراسات التقنية والبرامج ← ن.م. التنظيم والرقابة ← ن.م. البرامج .
- م. إستغلال الخطوط ← ن.م. الخطوط الداخلية ← ن.م. الخطوط الخارجية ← ن.م. العمل والمعدات .

← م.ع. للتكوين والإصلاح الإداري * .

← م.ع. لتنظيم الشؤون العامة والتلخيص
- م. التنظيم المكتبي ← ن.م. التنظيم العام ← ن.م. الرقابة والتنظيم المحلي ← ن.م. الشؤون المكتبية
- م. الشؤون العامة والتقارير ← ن.م. تنسيق رقابة السلطات المحلية ← ن.م. الاعلام والتقارير العامة ← ن.م. رقابة التراث والآثار .
- م. الانتخابات ← ن.م. التنظيم الانتخابي ← ن.م. العمليات الانتخابية ← ن.م. الاتصالات والاستغلال

← م.ع. للجماعات المحلية
- م. الادارة والمالية ← ن.م. الهياكل والوظائف المحلية ← ن.م. تسيير الجباية والمصالح العمومية المحلية ← ن.م. رقابة الميزانية والتحليل المالي
- م. التنمية المحلية ← ن.م. التهيئة العمرانية المدينة ← ن.م. التنمية الريفية ← ن.م. الدراسات والتجهيزات .
- م. الوحدات الاقتصادية ← ن.م. الوحدات الانتاجية ← ن.م. الانجاز وتقديم الخدمات ← ن.م. الاتصالات والتنظيم والرقابة .

← م.ع. للإدارة والوسائل
- م. المستخدمين والشؤون الاجتماعية ← ن.م. مستخدمي الادارة المحلية ← ن.م. المستخدمين التقنيين ← ن.م. الشؤون الاجتماعية
- م. الميزانية والمحاسبة ← ن.م. الميزانية ← ن.م. المحاسبة ← ن.م. الدراسات والتحليل المالي
- م. الهياكل والتجهيزات ← ن.م. الهياكل ← ن.م. التجهيزات والمعدات ← ن.م. الأسواق العامة .

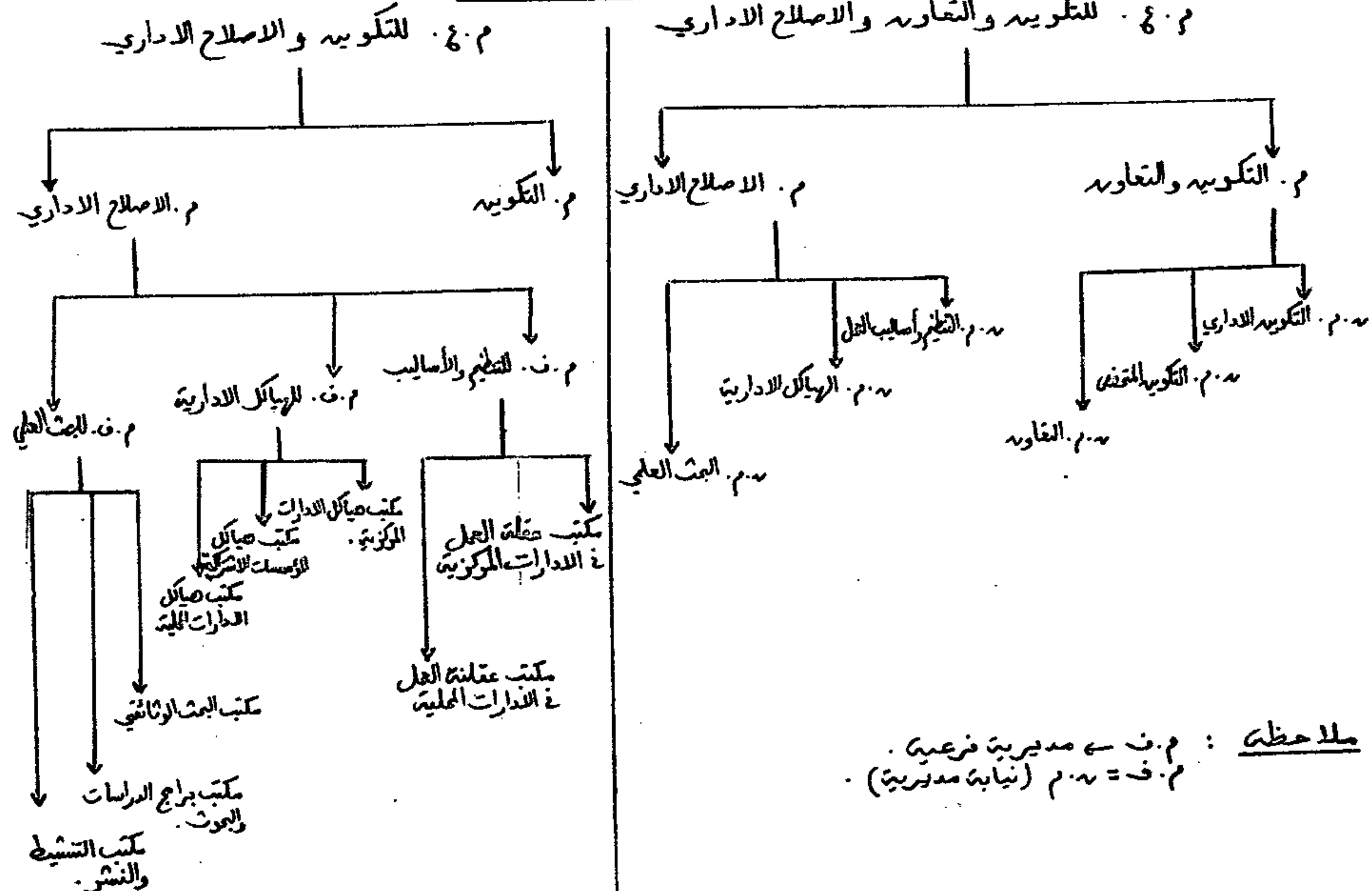
← م.ع. للوظيف العمومي
- م. القوانين والوظائف العمومية ← ن.م. المستخدمين ← ن.م. قوانين الهيئات العمومية ← ن.م. الأجور والأنظمة الاجتماعية
- م. التطبيق والرقابة ← ن.م. الإحصاءات وتنظيم العمال ← ن.م. الرقابة والتسيير ← ن.م. الامتحانات والمسابقات

---

* راجع الشكل رقم : 2أ .

م.ع ← مديرية عامة . م ← مديرية . ن.م ← نيابة مديرية .

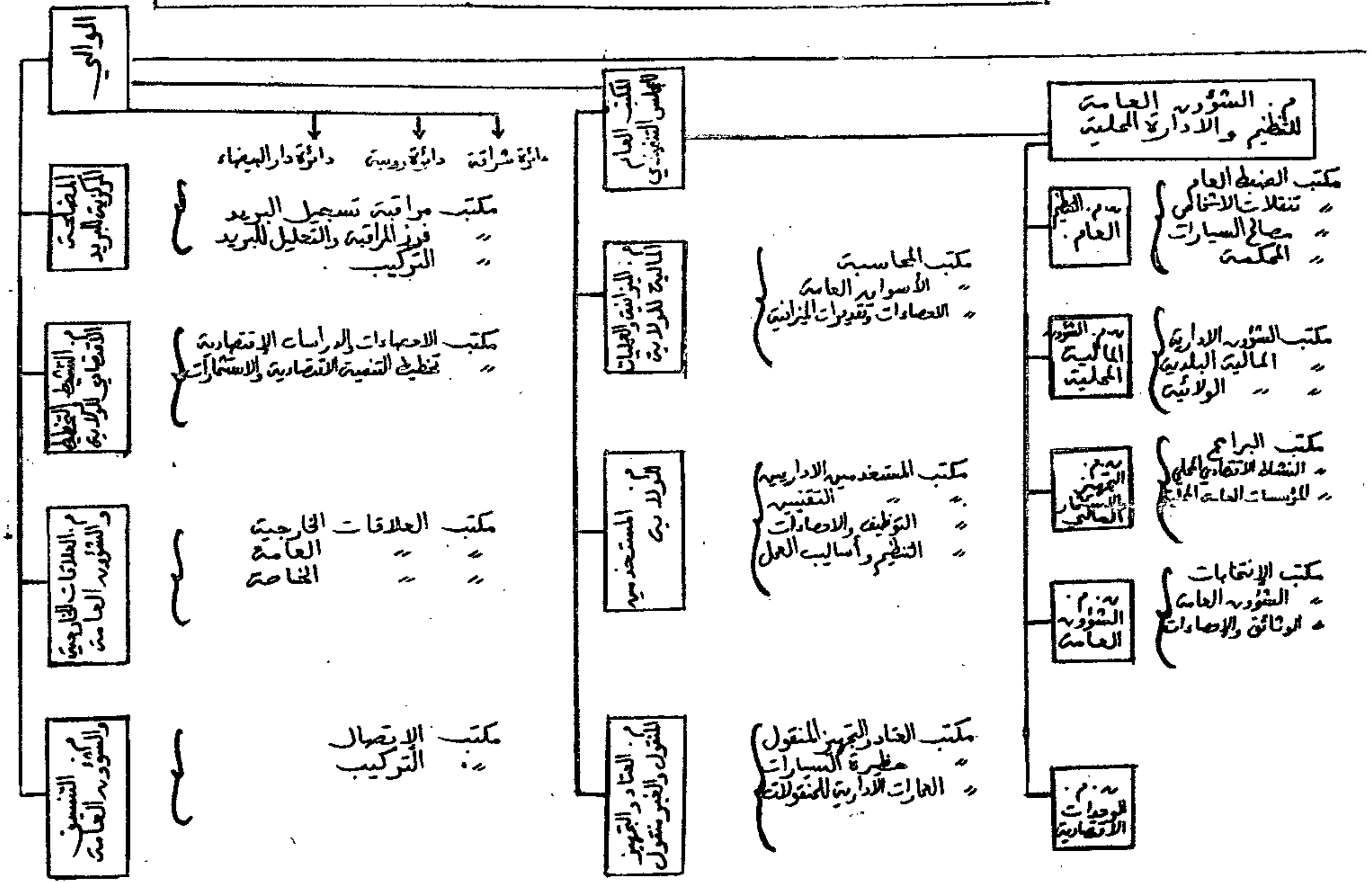
عامي 1977 ، 1981



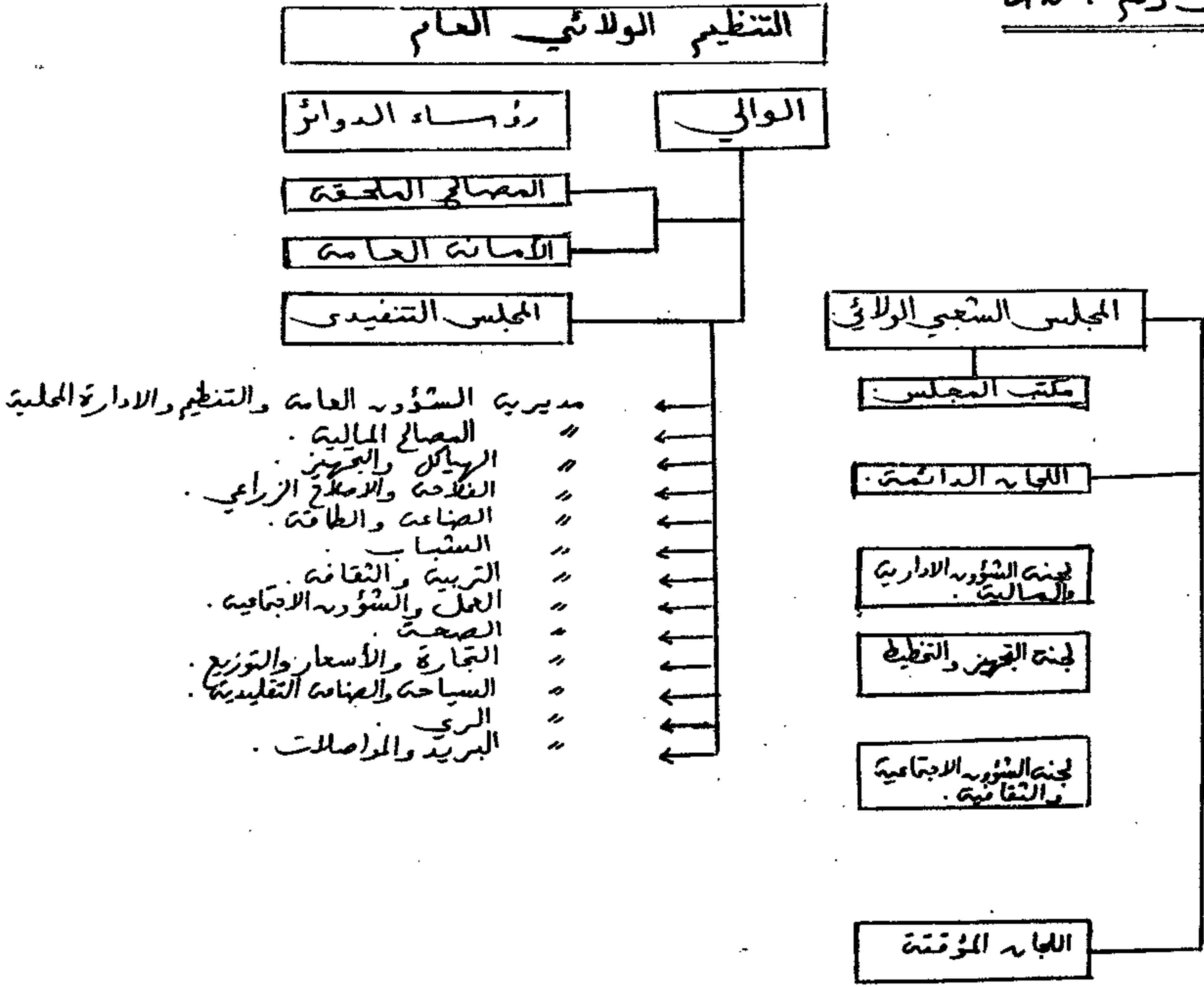
ملاحظة : م.ف ← مديرية فرعية .
م.ف = ن.م (نيابة مديرية) .

الشكل رقم : ٤٢

شكل تنظيمي المصالح المتصلة بالوالي والكاتب العام والمجلس التنفيذي ونيابات المديريات للشؤون العامة للتنظيم والإدارة المحلية - ولاية الجزائر -



الشكل رقم : ٤ب



التنظيم الولائي العام
الوالي
رؤساء الدوائر
المصالح الملحقة
الأمانة العامة
المجلس التنفيذي
مديرية الشؤون العامة والتنظيم والإدارة المحلية
" المصالح المالية .
" الهياكل والتجهيز .
" الفلاحة والإصلاح الزراعي .
" الصناعة والطاقة .
" الشباب .
" التربية والثقافة .
" العمل والشؤون الاجتماعية .
" الصحة .
" التجارة والأسعار والتوزيع .
" السياحة والصناعة التقليدية .
" الري .
" البريد والمواصلات .
المجلس الشعبي الولائي
مكتب المجلس .
اللجان الدائمة .
لجنة الشؤون الإدارية والمالية .
لجنة التجهيز والتخطيط
لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية .
اللجان المؤقتة

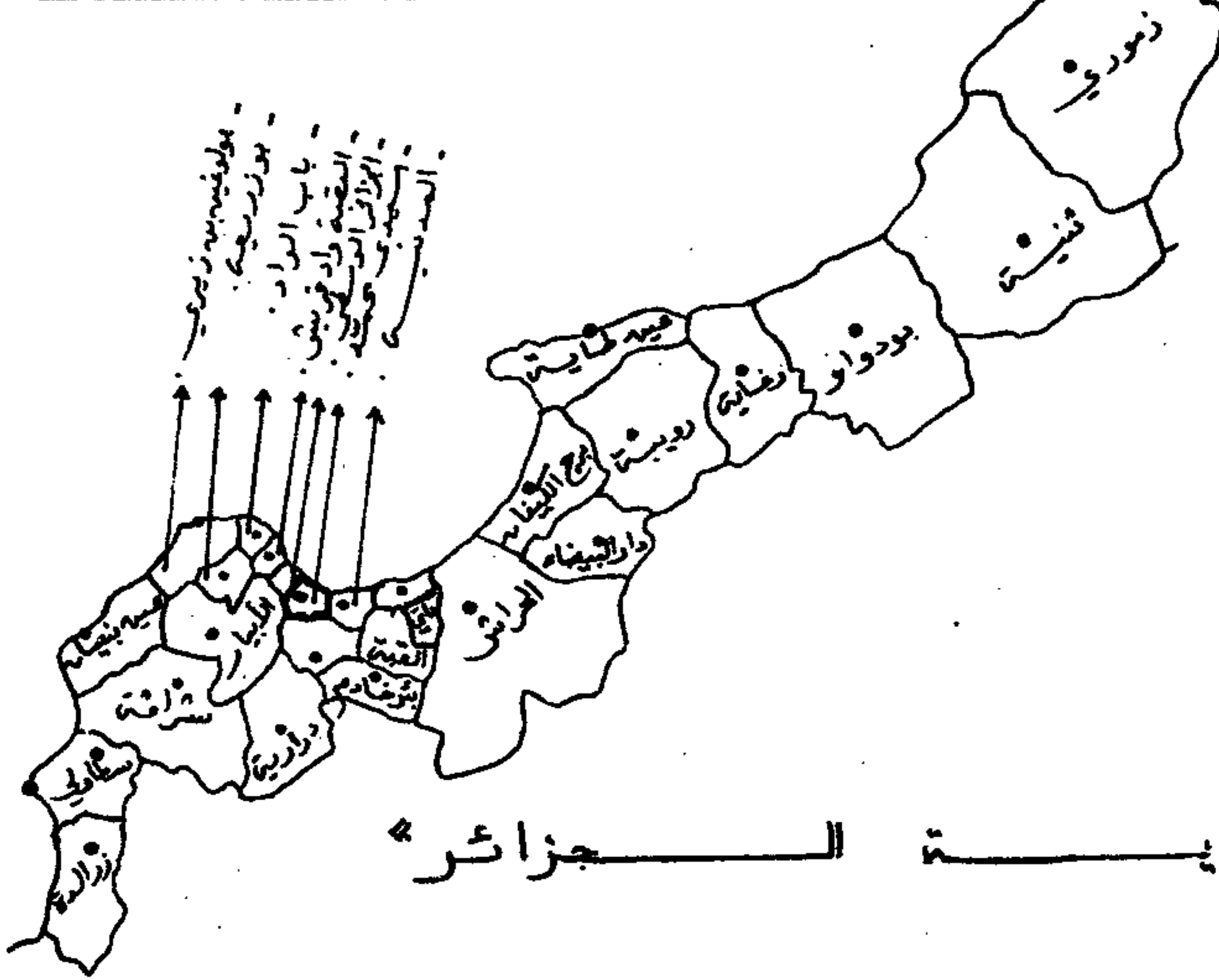
الجدول رقم : 3

التقسيم الإداري في عهد الإحتلال الفرنسي

المرسوم رقم: 57 - 604 الصادر في 1957/5/20 ، المرسوم رقم: 59 - 1262 الصادر في 1959/11/7

الناحية أو المنطقة	الولاية	المناطق أو النواحي الإدارية
الجزائر	الجزائر	الجزائر ، الدار البيضاء ، البليدة .
	تيزي وزو	تيزي وزو، الحصن الوطني، عزازقة ، بويرة ، الأخضرية، برج منايل .
	الأصنام (الشلف)	أورليونفيل، مليانة، شرشال ، دربار ، تنس، ثنية الأحد .
	المدية	المدية ، بوغاري ، بول القزال ، أومال، تابلاط ، بوسعادة ، الجلفة .
وهران	وهران	وهران ، برجو ، عين تيموشنت ، سيدي بلعباس التلغ .
	مستغانم	مستغانم ، كاسين ، غليزان ، عين كرمان، معسكر، باليكاس .
	سعيدة	سعيدة ، عين الصفراء ، غرفيل ، مشريا .
	تيارت	تيارت ، فرندة ، اقبو ، فيالار .
	تلمسان	تلمسان ، بني صاف ، مغنية ، نمورس ، سبدو .
قسنطينة	قسنطينة	قسنطينة ، عين مليلة ، فيليب فيل ، كولوجيل، الميلة، الليلية، عين البيضاء .
	بون (عنابة)	بون ، القل ، قالمة ، سوق أهراس ، كلارفنتون ، تبسة .
	سطيف	سطيف ، بجاية ، سيدي عيش، أقبو، لفيات، مسيلة، العلمة، برج بوعريريج .
	باتنة	باتنة ، أريس ، خنشلة ، بريكة، كرناي ، بسكرة .

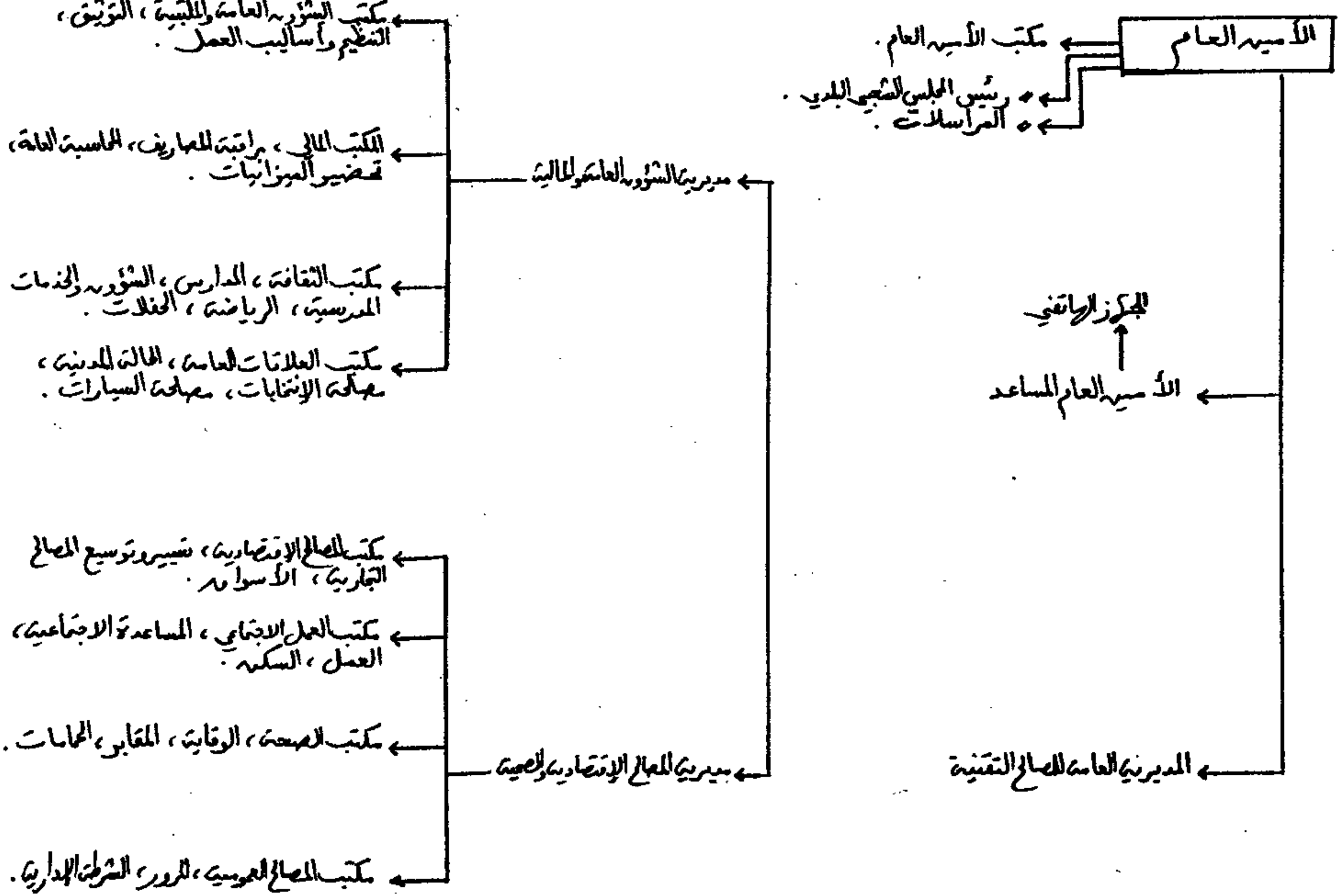
الشكل رقم : 4



"ولاية الجزائر"

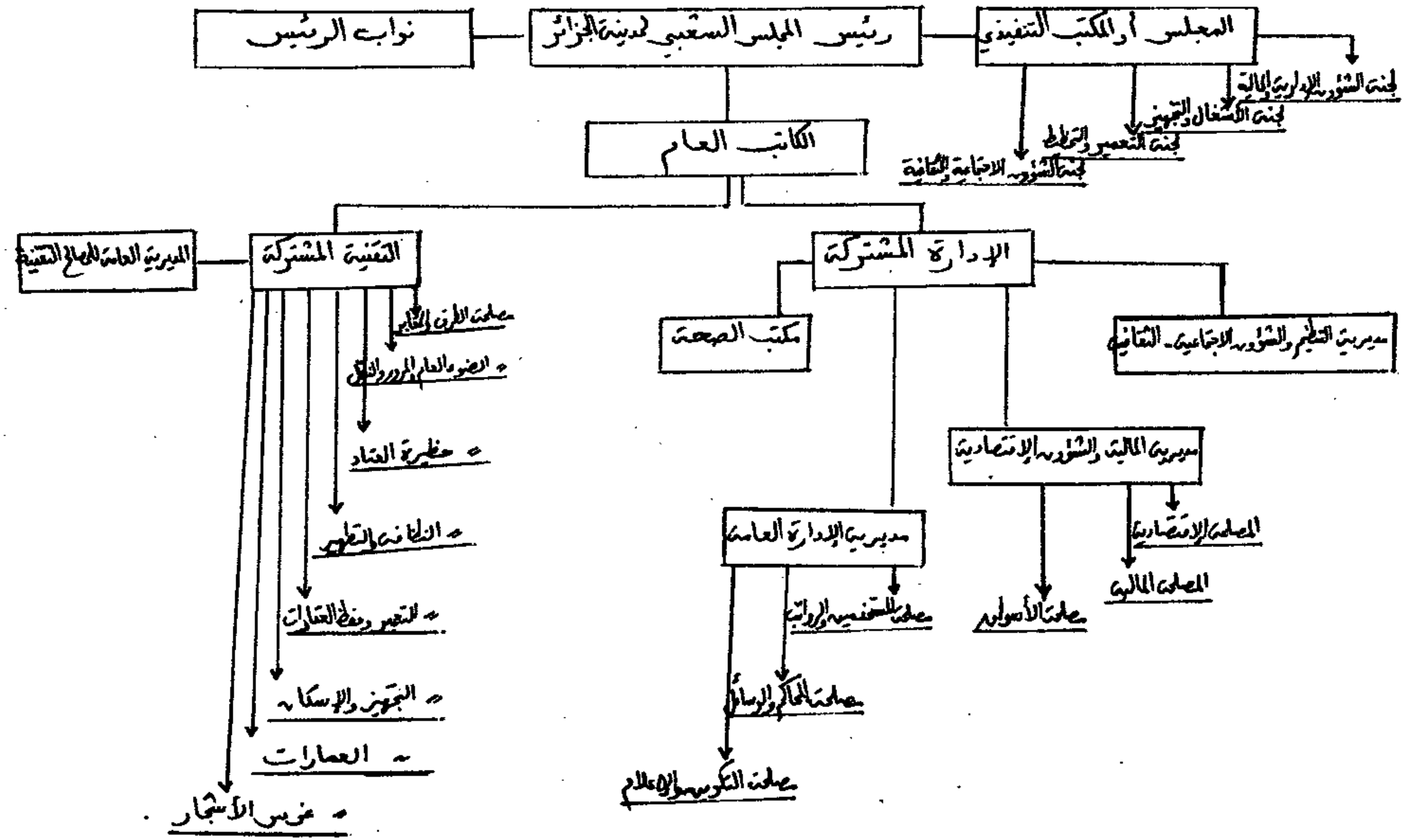
الشكل رقم : ٥أ

شكل تنظيمي مقترح لمدينة الجزائر الكبرى وماشابهها



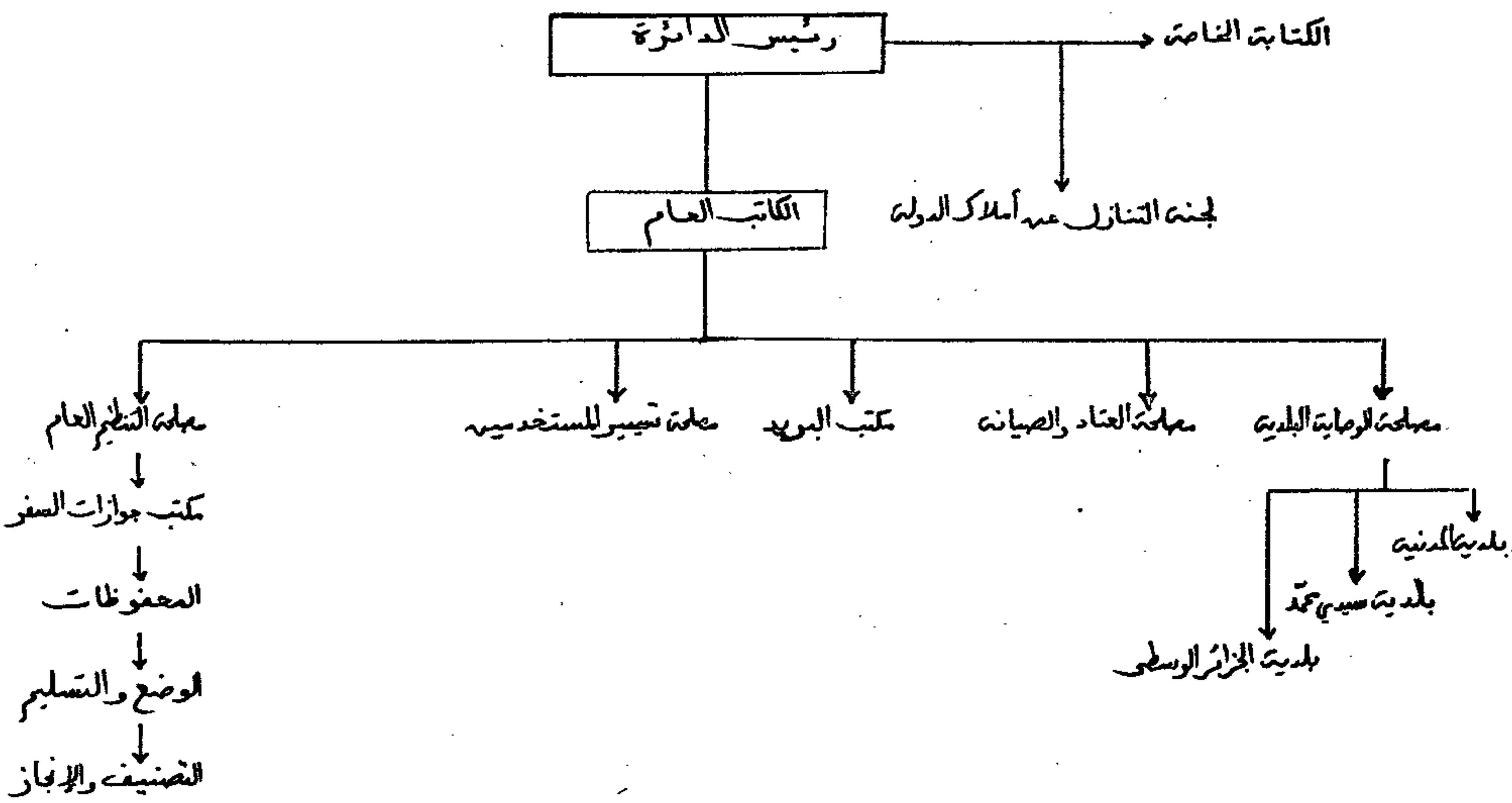
الشكل رقم : ٥ ح

شكل تنظيمي للمجلس الشعبي لمدينة الجزائر



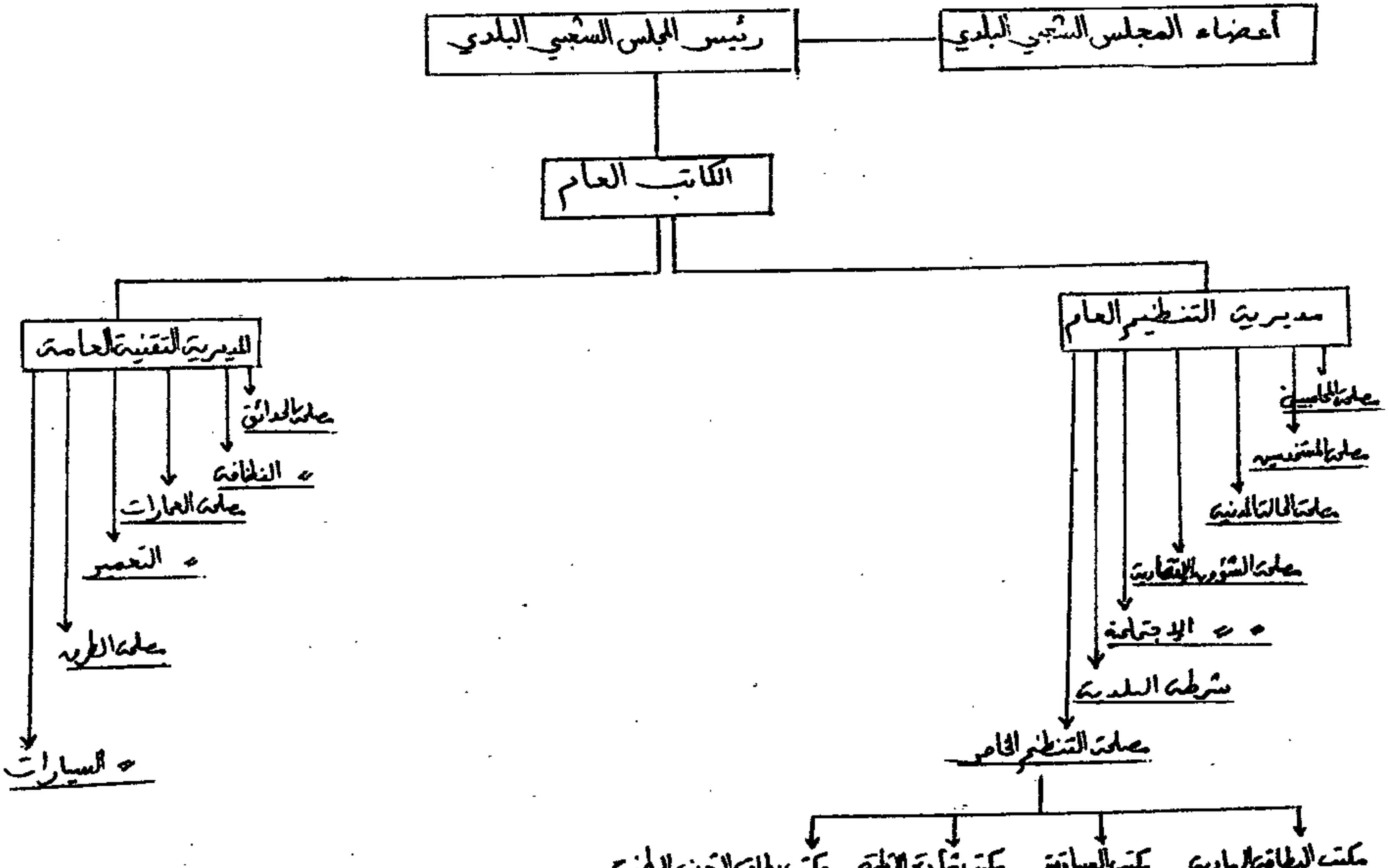
الشكل رقم : 6

شكل تنظيمي لدائرة سيدي محمد



الشكل رقم: 7

شكل تنظيمي لبلدية سيدي محمد



- ملحق -

صلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري
- مرسوم رقم ٨٢ - ٤٢ مؤرخ في ١٩٨٢/٠١/٢٣ -

إن رئيس الجمهورية،
- بناء على الدستور، لا سيما المواد ١١١ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥ منه.
- و بمقتضى المرسوم رقم ٧٦ - ٣٩ المؤرخ في ١٩٧٦/٠٢/٢٠ والمتضمن اعادة تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.
- و بمقتضى المرسوم رقم ٧٧ - ١٢٠ المؤرخ في ١٩٧٧/٠٩/١٩ والمتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية.
- و بمقتضى المرسوم رقم ٨٢ - ١٦ المؤرخ في ١٩٨٢/٠١/١٢ والمتضمن تعديل هياكل الحكومة، لا سيما المادة ٧ منه.
- و بمقتضى المرسوم رقم ٨٢ - ١٧ المؤرخ في ١٩٨٢/٠١/١٢ والمتضمن تشكيل الحكومة.
يرسم ما يلي :

المادة الأولى : يضطلع كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بالإتصال مع الوزارات المعنية، بإعداد السياسة الوطنية في ميدان الإصلاح الإداري، في إطار التوجيهات التي حددها الميثاق الوطني قصد تحقيق الأهداف التي رسمتها الهيئات الوطنية وقررتها، أو المساهمة في تحقيق ذلك.

المادة الثانية : يدرس كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ويعد ويقترح، في مجال الوظيفة العمومية وفي اطار تناسق قواعد الإستخدام و شروطه و القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل والإجراءات المقررة، القواعد

التي تخضع لها وضعية المستخدمين التابعين لمختلف إدارات الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية، ويطبق ذلك وبكيفية مع تطور متطلبات البلاد، ويراقب تطبيقه.

المادة الثالثة : يدرس كاتب الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري، ويعد ويقترح، في إطار المنظومة الوطنية للتربية والتكوين والقوانين والتنظيمات المعمول بها والإجراءات المقررة، شروط تكوين المستخدمين في إدارات الدولة والجماعات والهيئات العمومية، وتحسين مستواهم، ويسهر على إحترام شروط التكوين وتحسين المستوى السالفة الذكر، ويتولى إن إقتضى الأمر، تطبيقهما.

المادة الرابعة : يدرس كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ويعد ويقترح، في إطار القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل والاجراءات المقررة، القواعد التي يمكن أن يعمل المستخدمون الأجانب وفقها في إدارات الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية وكذلك القواعد التي يمكن المستخدمين في هذه الإدارات نفسها أن يعملوا وفقها في إطار التعاون مع الدول والهيئات الدولية. وزيادة على ذلك، يسهر على تطبيق التنظيم على هذا الميدان.

المادة الخامسة : يدرس كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بالإشتراك مع الوزراء المعنيين وفي إطار ضبط المقاييس وتحسين عمل الهياكل والمصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية، الشروط العامة للعمل المذكور، وكيفيات أحكام الإجراءات وتبسيط وتنشيط الأعمال الإدارية. كما يدرس تطور الهياكل والمصالح المشار اليها في الفقرة السابقة أعلاه، ويقدم أي إقتراح من شأنه أن يزيد في فعاليتها.

المادة السادسة : يتولى كاتب الدولة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، في إطار الأحكام القانونية و التنظيمية المعمول بها والإجراءات و التوجيهات المقررة في هذا الميدان، ما يأتي :

- يساعد السلطات المختصة المعنية في المفاوضات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف بشأن المسائل التي تتعلق بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

- ينفذ ، فيما يخصه ، التدابير المتعلقة بتطبيق الإتفاقيات والعقود الدولية التي تكون الجزائر طرفا فيها .

- يشارك في أعمال الهيئات الجهوية و الدولية بخصوص المسائل المتعلقة بالوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري .

المادة السابعة : يعد كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، آمرا أول بصرف الميزانية في إطار القوانين و التنظيمات الجاري بها العمل و في حدود الموارد الميزانية الموضوعة تحت تصرفه لأجل النفقات المرتبطة بالأعمال التي يتكفل بها .

المادة الثامنة : تسند المديرية العامة للوظيفة العمومية و المديرية العامة للتكوين والإصلاح الإداري، إلى كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، كي يمارس مهامه، ريثما يصدر النص الذى ينظم كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري .

المادة التاسعة : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

حرر بالجزائر في ١٩٨٢/٠١/٢٣ .

العدد ٤ الصادر في ١٩٨٢/٠١/٢٦ .

صلاحيات رئيس الدائرة

- مرسوم رقم ٨٢ - ٣١ مؤرخ في ١٩٨٢/٠١/٢٣ -

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير وزير الداخلية

- وبناء على الدستور، لا سيما المادتان - ١١١ ١٠ و ١٥٢ منه.

- و بمقتضى الأمر رقم ٦٧ - ٢٤ المؤرخ في ١٩٨٢/٠١/١٨ المعدل و المتمم، والمتضمن القانون البلدي.

- و بمقتضى الأمر رقم ٦٩ - ٣٨ المؤرخ في ١٩٨٢/٠٥/٢٣ المعدل والمتمم، و المتضمن قانون الولاية.

- و بمقتضى الأمر رقم ٧٤ - ٦٩ المؤرخ في ١٩٧٤/٠٦/٠٢ و المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات.

- و بمقتضى المرسوم رقم ٨١ - ٨٢ المؤرخ في ١٩٨١/٠٥/٠٢ و المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة.

- و بمقتضى المرسوم رقم ٨١ - ١٥٧ المؤرخ في ١٩٨١/٠٦/١٨ الذي يحدد نموذج نشرة القرارات الادارية في الولاية و مميزاتها.

يرسم ما يلي :

المادة الأولى : يستهدف هذا المرسوم تحديد صلاحيات رئيس الدائرة.

المادة الثانية : يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية.

المادة الثالثة : يمثل رئيس الدائرة الدولة.

و بهذه الصفة يتولى، تحت سلطة الوالي، ما يأتي :

- ينفذ تعليمات الحكومة .
- يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات.
- يسهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية التابعة لمقاطعته .
- يخبر الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة، ويجمع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المقاطعة ولا سيما في مجال تنفيذ عمليات المنشآت الأساسية والتجهيز وتمويلها .
- يدرس الطلبات ويسلم، عند الاقتضاء، أية وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع الجاري به العمل في مجال إنتقال الأشخاص والأموال وكذلك ممارسة بعض الأعمال .

المادة الرابعة : يطبّق رئيس الدائرة أي إجراء من شأنه أن يضمن تطبيق قرارات المجلس التنفيذي في الولاية .

المادة الخامسة : يمارس رئيس الدائرة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط الآتية :

أ - الموافقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية في البلديات التي يقل عدد سكانها عن ٥٠٠٠٠ نسمة والتي يكون موضوعها :
- ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها وحساباتها .
- تسعيرات رسوم الطرق ووقوف السيارات ، والإيجار المفروضة على ملحقات الطرق وتوابعها ، والرسوم الواجب تحصيلها لمصلحة البلديات بصورة أعم .
- شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها ٩ سنوات.
- نقل ملكية العقارات والتنازل عنها وتبادلها .

ـ تغيير تخصيص ملكية بلدية و إعدادها لمصلحة عمومية .

ـ المناقصات و المحاضر و الإجراءات .

ـ الهيبات و الوصايا .

ب ـ الموافقة على المداولات و الأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الادارية وانهاء مهامهم .

المادة السادسة : ينشط رئيس الدائرة و يوجه و ينسق أعمال البلديات والموءسسات البلدية و البلدية المشتركة .

و في هذا الإطار، يسهر خاصة على ما يأتي :

ـ إقامة الهياكل والمصالح الناجمة عن ممارسة الصلاحيات والأعمال التي يسندها التنظيم الجاري به العمل الى البلدية، و سيرها المنتظم .

ـ التدخل في المستوى المحلي و متابعة تنفيذ التدابير ذات المصلحة الوطنية .

المادة السابعة : يجمع رئيس الدائرة مرة كل شهر روءساء المجالس الشعبية البلدية، و في جميع الأحوال ، قبل موعد الإجتماع الشهري الذى تنص عليه المادة ١٧٠ من الأمر رقم ٦٩ ـ ٣٨ الموءرخ في ٢٣/ ١٩٦٩/٠٥ المذكور أعلاه .

المادة الثامنة : عندما يكون عقاب أحد المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية لإخلاله بالممارسة المنتظمة لمهمته من إختصاص الوالي ، طبقا للتشريع الجاري به العمل ، فإن رئيس الدائرة هو الذي يقترح ذلك .

المادة التاسعة : يشجع و يحث رئيس الدائرة، في إطار التشريع الجاري به العمل، أي مبادرة بلدية أو مشتركة بين البلديات ترمي إلى إنشـــاء وسائل من شأنها أن تضمن تنفيذ مخططات التنمية المحليــة.

المادة العاشرة : ينسق رئيس الدائرة تحضير المخططات البلدية و المخطط الوطني للتنمية و إعداد ذلك وتنفيذه.

المادة الحادية عشر : يشارك رئيس الدائرة مشاركة إستشارية في جلسات المجلس التنفيذي الولائي كلما كانت المداولات تعني شــؤون مقاطعته.

المادة الثانية عشر : ينفذ رئيس الدائرة في مقاطعته أو يعمل على إتخـــاذ أي إجراء من شأنه أن يحفظ أملاك الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العموميـــة.

المادة الثالثة عشر : يمكن أن يكلف رئيس الدائرة بناء على قرار من الوالـــي بالقيام مقام زميل أو عدة زملاء له في الولاية، لدى حصـول مانع له.

المادة الرابعة عشر : ترسل القرارات المعروضة على موافقة الوالي بموجب التنظيم الجاري به العمل إلى رئيس الدائرة الذي يتولى إيصالهـا مشفوعة برأي مسبب.

المادة الخامسة عشر : ينشر قرارات رئيس الدائق في نشرة القرارات الإدارية في الولايـــــة.

المادة السادسة عشر: يحدد قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير الماليـــة التنظيم الداخلي للدائرة.

المادة السابعة عشر: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقـــراطيـــة الشعبيـــــة.

حرر بالجزائر في ٢٣/٠١/١٩٨٢

العدد ٤ - الصادر في ٢٦/٠١/١٩٨٢.

إنشـــاء مجلس أعلـــى للبحـــث العلمـــي والتقنـــي

- مرسوم رقم ٨٢ - ٤٥ مؤرخ في ٢٣/٠١/١٩٨٢.

ان رئيـــس الجمهـــورية،

- بناء على الميثاق الوطني، لا سيما الباب السابع منـــه.

- وبناء على الدستور، لا سيما المادتان ١١١ ١٠ و ١٥٢ منـــه.

يـــرســـم مـــا يـــلـــي =

المادة الأولـــى : ينشأ مجلس أعلى للبحث العلمي والتقنـــي.

المادة الثـــانيـــة : تتمثل مهمة المجلس الأعلى للبحث العلمـــي والتقني في ضبط الإتجاهات الكبرى للسياســـة الوطنية الخاصة بالبحث العلمي والتنميـــة التكنولوجية، وتنسيق إستخدامها وتقييـــم تنفيذها ويتولى في هذا الإطار على الخصوص ما يأتي :

- يضبط الإختيارات الكبرى للبحث العلمـــي والتقني ويحدد أهدافها وأولويتهـــا.
- يقر التوجيهات العامة للمخطط الوطني في مجال البحث العلمي والتقني.
- يرسم الخطوط الكبرى لبرامج الإستثمـــار الوطنية من أجل تنمية البحث العلمـــي والتقني وتطويره.
- يقيم نتائج الأعمال المتممة في إطار المخطط الوطني للبحث العلمي والتقني. كمـــا يتولى المجلس ما يأتي :

ـ يضبط الإتجاهات العامة لسياســة المحافظة على الطاقة العلمية التقنيــة الوطنية و تنميتها و الزيادة في قيمتهــا .

ـ يقرر التدابير المتعلقة بجعل الأطــر التنظيمية للبحث العلمي تلائم مختلـف مراحل تطوره ونموه .

المادة الثالثة : يتألف المجلس الأعلى في البحث العلمي و التقني الذى يرأسه رئيس الجمهورية من :

ـ الوزيــــر الأول .

ـ مسؤول الأمانة الدائمة للجنة المركزية للحزب .

ـ وزير الدفــــــــاع .

ـ وزير المـــاليـــــة .

ـ وزير التعليم والبحث العلمـــي .

ـ وزير الطاقة والصناعات البيروكيماويـــة .

ـ وزير الصناعة الثقيلـــــة .

ـ وزير التخطيط و التهيئة العمرانية .

ـ محافظ الطاقات الجديدة .

المادة الرابعة : يزوّد المجلس الأعلى للبحث العلمي والتقني بأمانة يحـدّد تنظيمها و عملها في وقت لاحق . و يتولى إدارة هذه الأمانة محافظ الطاقات الجديدة .

المادة الخامسة : يمكن أن يستعين المجلس الأعلى للبحث العلمي والتقني عند الحاجة بأي شخص من شأنه أن يفيده في أعماله .

المادة السادسة : يجتمع المجلس الأعلى للبحث العلمي والتقني بناء على دعوة من رئيســه مرتين و كلما دعت الحاجة لذلك .

المـــادة السابعـــة : ينشـر هذا المرسـوم في الجريدة الرسميـــة للجمهـــورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبيـــة .

حـرّر بالجزائر في ٢٣/ ١/٠ ١٩٨٢/٠

العدد ٥ ، بتاريخ ٢/٠٢/٠ ١٩٨٢/٠

المـــــــــراجـــــــــع

المـراجـع باللغـات الثـلاث : العربيـة و الفرنسيـة والانجليزيـة .

(١) الـكـتـب :

١ ـ البصام ناجي ، ادارة التنمية بالعراق و مصر ، بيروت : دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ .

٢ ـ بوحوش عمـار ، نظريات الادارة العامة ، الأردن : المنظمـة للعلوم الادارية ، ١٩٨٠ .

٣ ـ " " ، تطور النظريات والأنظمة السياسية ، الجـزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٧ .

٤ ـ " " ، وصف الوظائف و تحليلها ، الأردن : المنظمـة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٨٠

٥ ـ جوليان أندري شارل ، تاريخ افرقيا الشمالية ، ترجمة محمد مـزالي ـ البشير سلامة ، الجزء ٢ ، الدار التونسية للنشر . الشركة الوطنيـة للنشر والتوزيع الجـزائر ، ١٩٧٨ .

٦ ـ الجندي مصطفى ، المرجع في الادارة المحلية ، الاسكندرية : منشأة المعارف ، ١٩٧١ .

٧ ـ درويش عبد الكريم . ليلى تكلا ، أصول الادارة العامة ، القاهـرة : مطبعة الانجلو مصرية ١٩٧٦ .

٨ ـ هويشار معروف ، نحو قيام جهاز اداري متطور في العراق ، بغداد : دار الحريـة للطباعة ، ١٩٧٧ .

٩ ـ وتـر ضاهر محمد ، الاستراتيجية الادارية ، الطبعة ٢ ، بيـروت : موءسسة الرسالة ، ١٩٨٠ .

١٠ ـ زامباور فان ادوارد ، معجم الانساب والاسر الحاكمة في التـاريخ الاسـلامي ، القاهرة : مطبعة فوءاد الأول ، ١٩٥١

١١ — زغدود علي ، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، عام ؟

١٢ — زنابيلي عبد المنعم، الحوار بين الشمال والجنوب، دمشق: وزارة الثقافة والارشاد القومي ، ١٩٨١٠

١٣ — حمدي أمين عبد الهادي، الادارة العامة في الدول العربية، القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٥٠

١٤ — " " " ، الفكر الاداري الاسلامي والمقارن. الأصول العامة، القاهرة: دار الفكر العربي ، ١٩٧٦٠

١٥ — حبيش فوزي ، الاصلاح الاداري في لبنان، بيروت دار العالم العربي ، ١٩٧٤٠

١٦ — حسن عادل . مصطفى زهير، الادارة العامة، بيروت : دار النهضة العربية، ١٩٧٨ .

١٧ — حسين مصطفى حسين، الادارة المحلية المقارنة، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ١٩٨٠٠

١٨ — لينين ، خطوة الى الامام خطوة الى الوراء (الأزمة في حزبنا) موسكو : دار الطبع والنشر باللغات الأجنبية، عام ؟.

١٩ — محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٧٩٠

٢٠ — مزيان عبد المجيد ، النظريات الاقتصادية عند ابن خلدون . وأسسها من الفكر الاسلامي والواقع المجتمعي ، الجزائر: الشركة و.ن.ت، ١٩٨١ .

٢١ — محرم صبحي ، التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي ، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٣٠

٢٢ — محمد الجيلالي عبد الرحمن، تاريخ الجزائر العام، الجزائر: المطبعة العربية بالجزائر، ١٩٥٥٠

٢٣ — معوض أحمد نازلي ، العلاقات بين الجزائر وفرنسا . من اتفاقيات ايفيان الى تأميم البترول، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .

٢٤ ـ مرتيز موشتين ماركس، دولة الادارة، ترجمة ابراهيم علي البرلسي ، القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية ، ١٩٦٣.

٢٥ ـ نصيف الأيوبي نزيه، الثورة الادارية ، القاهرة : مطابع الأهرام ، يوليو ١٩٧٧.

٢٦ ـ نوثكوت باكسون ، البيروقراطية، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٥ .

٢٧ ـ سعد الله أبو القاسم ، تاريخ الجزائر الثقافي ، الجزء الأول ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ١٩٨١.

٢٨ ـ سعيدوني ناصر الدين ، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية. ١٨٠٠ ـ ١٨٣٠ ، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ١٩٧٩.

٢٩ ـ السلمي علي ، تطور الفكر التنظيمي ، القاهرة : دار غريب للطباعة ، ١٩٧٥ .

٣٠ ـ " " ، الادارة المصرية . رؤية جديدة، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٩.

٣١ ـ سيد الهواري ، الادارة. الأصول والأسس العلمية، القاهرة، دار الجيل للطباعة، ١٩٧٦.

٣٢ ـ عبده عبد المجيد ، الأصول العلمية للادارة والتنظيم، القاهرة : مطبعة المعارف، ١٩٦٨.

٣٣ ـ علي محمد محمد ، البيروقراطية الحديثة، الاسكندرية: دار الكتب الجامعية، ١٩٧٥.

٣٤ ـ علاقي مدني عبد القادر، الادارة. دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الادارية، الطبعة ١ ، جدة : تهامة دار البلاد ، ١٩٨١.

٣٥ ـ عوابدي عمار، دروس في القانون الاداري، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، عام ؟

٣٦ ـ قاسم جعفر أنس، أسس التنظيم الاداري والادارة المحلية بالجزائر، قسنطينة: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٧٨.

٣٧ ـ قاسم محمد انس، مذكرات في الوظيفة العامة، قسنطينة : ديـوان المطبوعات ، عـــام ؟

٣٨ ـ رشيد أحمد ، الاصلاح الاداري، القاهرة: دار المعلم للطباعة، ١٩٧٢٠

٣٩ ـ " " ، الادارة العامة في الدول النامية، القاهرة : دار النهضة العربية، ١٩٧٥ ٠

٤٠ ـ تروتسكي ليون و آخرون، نصوص حول البيروقراطية، ترجمة رفيـق سامر، بيروت : دار الطليعة، فبراير ١٩٨١٠

٤١ ـ خميس السيّد اسماعيل، الادارة العامة في الجزائر، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٥٠

٤٢ ـ غلوصي يوسف ، موتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية، (منظمة الامم المتحدة، جامعة ساكس بريطانيا من عام ١٩٧١) ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٣٠

٤٣ ـ خيرى عثمان، البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧٠

٤٤ ـ " " ، الادارة بالأهداف، القاهرة: مطبعة دار العالـم العربي، ١٩٧٥٠

٤٥ ـ الغالي كمال، الادارة العامّة، دمشق: مطبعة الداودى، ٧٨ـ ١٩٧٩ ٠

1 - ARON Robert, Les origines de la guerre d'algérie, Paris : Librairie Ferraris, 1962.

2 - BILLY Jacques, Les technocrates, que sais-je ? Paris , Presses Universitaires de France , 1975.

3 - BRUNO Etienne, L'algerie cultures et révolution, Paris editions du seuil , 1977.

4 - CAIDEN .E. Gerald, Administrative réform, chicago , Aldine Publishing , 1969.

5 - BREIL Jacques, La population en Algerie, tome III, Par impri merie nationale, 1957.

6 - DELOUVRIER Paul, Rapport sur l'activité de l'administra en Algerie au cours de l'année 1959, Alger, imprimerie Baconnier, Avril 1960.

7 - LEEMANS. A.F, editor, the management of change in gover The Hagne, Martinus Nijhoff, 1976.

8 - MARLO M, L'organisation administrative de l'algerie, Librairie Ferraris , 1951

9 - MORIN Jean, Rapport sur l'activité de l'administratio Algerie au cours de l'année 1960, Alger imprimerie Baconnier, Mai 1961.

10 - PELLEGRIN Henri, Le statut de l'algerie, Alger, maiso livres, 1948.

11 - REMILI Abderrahmane, Les institutions administratives Algerienne , 2ème edition, Alger, S.N.E.D. , 1973

12 - VACHER Georges, Le plan de constantine et la républiqu algérienne de demain, Suisse, editions de la Baconnier 1961.

(٢) المـقـالات :

١ - الأعرجي عاصم، نظم وأساليب وبرامج التنمية الادارية، مجلة التنمية الادارية، المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري، بغداد، العدد ٦، ٦ نوفمبر ١٩٧٦.

٢ - أسامة عبد الرحمن، عشر صور بيروقراطية من العالم العربي، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ٤، كانون الأول ١٩٨٠.

٣ - بونووو شسي، الادارة العامة في السبعينات، مجلة العلوم الادارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، عدد ١، أفريل ١٩٧٢.

٤ - برهوم محمد عيسى، المعوقات الاجتماعية للتنمية، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ٤، كانون الأول ١٩٨٠

٥ - بحيرة أبو بكر مصطفى، المعوقات الادارية لعملية التنمية في دول العالم الثالث، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ١-٢، يونيه - حزيران ١٩٨٠.

٦ - بهلول حسن، التنظيم الجديد للولايات، مجلة المجاهد الأسبوعي، الجزائر، العدد ٧٢٦، ١٩٧٤.

٧ - بوحوش عمار، أهمية التنظيم والمنظمات في حياة الأفراد، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ٤، كانون الأول ١٩٨٠

٨ - " " " ، لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم، مراجعة لكتاب بهذا العنوان للكاتب الفرنسي ميشيل كروزييه، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، عدد ديسمبر ١٩٨١.

٩ - " " " ، لغتنا جزء من هويتنا، المستقبل العربي، بيروت، العدد ٣٥، يناير ١٩٨٢.

١٠ - " " " ، ملخص بشأن اللقاء العلمي حول تطوير مهارات الاستشاريين، عمان، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ٢٠ أوت - ١٨ سبتمبر ١٩٨٠.

١١ - " " " ، دور البيروقراطية في نهضة الشعوب الحديثة، مجلة الثقافة، الجزائر، العدد ٧، ١٩٧٢.

١٢ - حجار جورج سالم، أخلاق الثورة وسياسة الأخلاق، مجلة الثقافة والثورة، وزارة التعليم والبحث العلمي، الجزائر، العدد ٦، ١٩٨٢.

١٣ ـ الجوهري عبد الهادى، المشاركة الشعبية و التنمية، مجلة التنمية، ألمانيا، العدد ؟، يوليو ١٩٧٧.

١٤ ـ الدوري حسين، تخطيط التنمية بأسلوب تحليل النظم، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ١ ـ ٢، يونيه، حزيران ١٩٨٠.

١٥ ـ ولد العربي عبد اللطيف، ولاية الجزائر والمخطط الخماسي، مجلة المجاهد الأسبوعي، الجزائر، العدد ١٠٩٣، ١٧/٠٧/١٩٨١.

١٦ ـ كومار رانجت، التقنية والتنمية الادارية، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ١ ـ ٢، يونيو حزيران ١٩٨٠.

١٧ ـ الكبيسي عامر، المعوقات الادارية في الدول النامية والطريق الى حلها ، مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، العدد ٣، ديسمبر ١٩٧٢.

١٨ ـ كعكي سامي، السبرنتيك ، حول نظرية التحكّم والاعلام، مجلة دراسات عربيّة، بيروت : دار الطليعة، العدد ٥، مارس ١٩٨٠.

١٩ ـ مهنة محمّد فؤاد، الاصلاح الاداري في ضوء مبادئ علم التنظيم مجلة العلوم الادارية، العدد ١، يونيو ١٩٥٩.

٢٠ ـ عسّاف عبد المعطي، آراء في التطوير الاداري، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ٢، أكتوبر ١٩٨٠.

٢١ ـ عسّاف مصطفى، تشكيل الهيئات المحلية الجزائرية، مجلة الثقافة، الجزائر، العدد ٣٦، ديسمبر ـ جانفي ١٩٧٧.

٢٢ ـ العكش فوزي، أبعاد التكنولوجيا المتوسطة، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ٤، كانون الأول ١٩٨٠.

٢٣ ـ علوان محمد يوسف، ندوة حول النظرية والممارسة في الادارة والبيروقراطية، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، عدد ٤، يناير ١٩٧٧.

٢٤ ـ فلسان اي اينشن، بيروقراطية التنمية : مشروع نموذجي، مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، العدد ٣، ديسمبر ١٩٧٢.

٢٥ ـ الريح طارق المامون، تخصيص المكاتب في ضوء البحث التنظيمي، المجلة العربية للادارة، الأردن، العدد ٣، أكتوبر ١٩٨٠

٢٦ ـ شوقي عبد المنعم، مشاركة المواطنين في التنمية الريفية، مجلـة التنمية، ألمانيا، العدد ؟، يوليو ١٩٧٧ .

٢٧ ـ توفيق الحسو نزار، بعض معاناة الجمهور في تعامله مع الجهاز الاداري، مجلة البحوث الاقتصادية والادارية، بغداد، العدد ٣، ١٩٧٨.

٢٨ ـ أحداث ووثائق، الجزائر، وزارة الأخبار الجزائرية، العدد ٤، ١٩٦٦.

٢٩ ـ هجرة الكفاءات العربية، جريدة الشعب التي تصدرها الجزائر نقلا عن مجلة ديارنا والعالم، العدد ٦٨، العدد ٥٥٤٦، ١٩٨١/٠٨/٢٩.

٣٠ ـ حوار نيوليفت ريفيو مع جوريس ميدفيديف، ترجمة حازم صبايغية، مجلة دراسات عربية بيرت: دار الطليعة، العدد ٥، مارس ١٩٨٠.

٣١ ـ مجلة المستقبل، باريس، ٢٧/ ٠٢/ ١٩٨٢.

٣٢ ـ مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلـوم الادارية، العدد ١، يونيو ١٩٦٤.

٣٣ ـ مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلـوم الادارية، العدد ٢، ديسمبر ١٩٦٤.

٣٤ ـ مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، العدد ١، أفريل ١٩٦٥.

٣٥ ـ النظام البلدي في الجزائر، الجزائر وزارة الثقافة، مطبعـة السياحة، عـام ؟

٣٦ ـ النظام البلدى في الجزائر، الجزائر: وزارة الثقافة، مطبعـة السياحة، عدد خاص ١٩٦٦.

1 - BOUHOUCHE Ammar, la technocratie et son impact sur l'integr
tion sociale dans le Monde Arabe. Analyse descriptive, revue Algérienne de sciences juridique. Eco et Poli. , volume XVI , N°3 , Sept. 1980

2 - Extrait de l'intervention de Mr le president de la républi devant les chefs de daira , Alger le 05/10/1977, revue de vie des collectivités locale, N°1 , 1978

3 - La vie des collectivités locales , revue trimestrielle , editée par le ministre de l'interieur , N°3 , 1978

4 - Passeron R. , le structure administrative de l'algerie , revue juridique et politique de l'union Française , N°4 , Oct -Dec. 1951

5 - Rôle et attribution de la daira, la vie des collectivités locales , revue trimestrielle , editée pa le ministre de l'interieur , N°1 , 1976

٣ - الوثائـــق الحكومية :

١ - الجرائد الرسمية :

١ - ج.ج.د.ش، العدد ٥٠ ، بتاريخ ١٧/١١/١٩٦٤.
٢ - " " " " " " ٤١ ، " " ١٦/١٠/١٩٦٤.
٣ - " " " " " " ٥٥ ، " " ٠٢/١٢/١٩٦٤.
٤ " " " " " " ٦٢ ، " " ٢٥/١٢/١٩٦٤.
٥ - " " " " " " ١٠ ، " " ٠٢/٠٢/١٩٦٥.
٦ - " " " " " " ١٨ ، " " ١٨/٠٦/١٩٦٥.
٧ - " " " " " " ٥٨ ، " " ١٣/٠٧/١٩٦٥.
٨ - " " " " " " ٧١ ، " " ٢٣/٠٨/١٩٦٥.
٩ - " " " " " " ٧٢ ، " " ٢٧/٨/١٩٦٥.
١٠ - " " " " " " ٤٦ ، " " ٠٧/٠٦/١٩٦٦.
١١ - " " " " " " ٠٦ ، " " ١٨/٠١/١٩٦٧.
١٢ - " " " " " " ١٣ ، " " ١٣/٠٢/١٩٦٨.
١٣ الأمر رقم ٦٨ - ٥٤٢ المؤرخ في ٢٤/٩/١٩٦٨.
١٤ - ج.ج.د.ش، العدد ٤٤، بتاريخ ٢٣/٠٥/١٩٦٩.
١٥ - " " " " العدد ٩٣، " ٢١/١١/١٩٧٢.
١٦ - " " " " " " العدد ٦١، " " ٣١/٠٧/١٩٧٣.
١٧ - " " " " " " العدد ٦٢، " " ٠٣/٠٨/١٩٧٣.
١٨ - " " " " " " العدد ١١، بتاريخ ٠٥/٠٢/١٩٧٤.
١٩ - " " " " " " العدد ٤٩ " " ١٨/٠٧/١٩٧٤
٢٠ - " " " " " " العدد ٥٥ " " [illegible]/٠٧/١٩٧٤.
٢١ - " " " " " " العدد ٧٦ " " ٢٠/٠ /١٩٧٤.
٢٢ - " " " " " " العدد ٥٧ " " ١٦/٠٧/١٩٧٤.
٢٣ - " " " " " " العدد ٢٠ " " ٠٩/٠٣/١٩٧٦.
٢٤ - " " " " " العدد ١٨ " " ١٦/٠٢/١٩٧٧.
٢٥ - " " " " " " العدد ٥٥ " " ٠٩/٠٧/١٩٧٧.
٢٦ - " " " " " " العدد ٣٢ " " ٠٨/٠٨/١٩٧٨
٢٧ - الأمر رقم ٧٦ - ٤٢ المؤرخ في ١٤/٠٥/١٩٧٦.

٢٨ـ ج٠ج٠د٠ش، العدد ٣٧، بتاريخ ١١/٠٩/١٩٧٧٠

٢٩ـ " " " " " " ، العدد ٤٥ " " ٦ /١١/١٩٧٩٠

٣٠ ـ " " " " " " ، العدد ١٤ " " ٠١/٠٤/١٩٨٠٠

٣١ ـ " " " " " " ،العدد ٢١ " " ٢٠/٠٥/١٩٨٠٠

٣٢ ـ " " " " " " ، العدد ٢٧ " " ٠١/٠٦/١٩٨٠٠

٣٣ ـ " " " " " " ،العدد ٣٤ " " ١٢/٠٨/١٩٨٠٠

٣٤ ـ " " " " " " ،العدد ٤٠ " " ٣٠/٠٩/١٩٨٠٠

٣٥ ـ " " " " " " ،العدد ٤١ " " ٠٧/١٠/١٩٨٠٠

٣٦ ـ " " " " " " ،العدد ٤٢ " " ١٢/١٠/١٩٨٠٠

٣٧ ـ " " " " " " ،العدد ٤٣ " " ١٤/١٠/١٩٨٠٠

٣٨ ـ " " " " " " ،العدد ٤٥ " " ٠٤ ١٢ ١٩٨٠٠

٣٩ ـ " " " " " " ، العدد ٥٢ " " ٢٣/١٢/١٩٨٠٠

٤٠ ـ " " " " " " ، العدد ٠٧ " " ١٧/٠٢/١٩٨١٠

٤١ ـ " " " " " " ٩٧ " " ٧/٧/١٩٨١ .

٤٢ ـ " " " " " " ، العدد ٠١ " " ٠٨/٠١/١٩٨٢٠

٤٣ ـ " " " " " " ، العدد ٠٣ " " ١٩/٠١/١٩٨٢٠

٤٤ ـ " " " " " " ، العدد ٠٤ " " ٢٦/٠١/١٩٨٢٠

٤٥ ـ " " " " " " ، العدد ٠٥ " " ٠٢/٠٢/١٩٨٢٠

٤٦ ـ " " " " " " ٢١ " " ٢٠/٠٥/١٩٨٠ .

٢- الوثائق المختلفة

١ - ج . ج . د . ش، جبهة التحرير الوطني ، ميثاق الجزائر ١٩٦٤ .
٢ - " " " " " " " " " " " " " " " " " " الوطني ١٩٧٦ .
٣ - " " " " " " " " " " " " " " " " " " ،برنامج طرابلس ١٩٦٢ .
٤ - " " " " " " " " " " " " " " " " " " ،دستور الجزائر ١٩٦٣ .
٥ - " " " " " " " " " " " " " " " " " " ،دستور الجزائر ١٩٧٦ .
٦- وثيقة حكومية حول اتفاقية ايفيان ١٩٦٢ .
٧ - وثيقة وزارية من وزارة الداخلية تحت رقم: ١٨٢٠ ، بتاريخ ١٤/ ٠٩/ ١٩٨٠ .
٨ - مشروع قانون رقم ٣/ ٨٠ ، المجلس الشعبي الوطني ، بتاريخ ٢٦/ ٠٣/ ١٩٨٠ .
٩- وثيقة ادارية من المدرسة الوطنية للادارة حول عدد طلبتها .
١٠ - وثيقة ادارية من وزارة الداخلية تبين عدد الدوائر والبلديات والسكان لولاية الجزائر .
١١- وثيقة رسمية عن المجلس الشعبي الولائي تتضمن التقرير العام لأعمال اللجنة المؤقتة المكلفة بالمخطط الخماسي ، يناير ١٩٨١ .
١٢ - وثيقة رسمية حول التقرير العام للجنة المخططات البلدية للتنمية والسكن والتعمير لولاية الجزائر ، ١٣ ٠٢/ ١٩٨١ .
١٣ - قانون الولاية ، الجزائر ، وزارة الداخلية ، ١٩٧٣ .
١٤ - برنامج عمل مديرية الاصلاح الاداري لعام ١٩٨١ .
١٥ - وثيقة تاريخية عن مؤتمر الصومام ١٩٥٦ ، للاخ بن شريف أحمد ، نشرت بالمجاهد الاسبوعي .

1 - Attribution et organigrammes des ministères, Ministère de l'interieur, recueil N°1 , nov. 1977.

2 - Bilan de la D.R.A. Pour l'année 1980, ministère de l'interie

3 - Budget Primitif de la Wilaya d'Alger, exercice 1979, 1980.

4 - Décision N°0084/Cab, cabinet du président du conseil popula de la Ville d'Alger, 9.2.1980.

5 - Festival communal des sports du 16 au 17/6/1981, A.P.C. de Sidi M'hamed.

7 - Les centres de formation administrative, D.G.F.R.A., Juin

8 - Ministère de l'interieur, N°2181/D.G.C.L., 6/4/1981.

9 - Statistique des interventions, Wilaya d'Alger, Ministère de l'interieur, année 1980.

٤ ـ الرسائل الجامعيـــــــة :

١ ـ الأزرق مغنية، نشوء الطبقات في الجزائر، ترجمة كرم سمير، رسالة دكتوراه دولة، بيروت : موسسة الأبحاث العربية، ١٩٨٠.

٢ ـ بن العربي أرزقي أبريـــاش، النظرية العامّـــة للتنظيـــم الاداري ومدى تطبيقها على البلدية، دبلوم دراسات عليـــا معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، ١٩٧٦.

٣ ـ سعد الله عمر، الأبعاد السياسية للتنظيم الاداري في الجمهورية الجزائرية، دبلوم دراسات عليا، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، ١٩٧٦.

٤ ـ سعيدان علي، بيروقراطية الادارة الجزائرية، دبلوم دراســات عليا، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، ١٩٧٧.

٥ ـ عـوابدي عمّــار، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الادارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، ١٩٨١.

٦ ـ عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترتية في الوظيفة العموميـــة في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الادارية : جامعة الجزائر، ١٩٧٩.

1 - BENAKEZOUH Chabane, La déconcentration en Algerie, Thèse doctorat en droit, Université d'Alger, Institut de Droit et des Sciences Administratives, dec. 1976.

2 - BENAISSA Saïd, L'aide de l'état aux collectivités locales Thèse doctorat en droit, Université d'Alger, Fév. 1979.

3 - DJAOUI Mohamed, Le code des marchés publics est il adapté aux taches actuelles , mémoire D.E.S. Université d'Alger Institut de Droit et des Sciences Administratives, Mars

4 - LAZIB Anissa , Le royaume Arabe : idéologie et réalité coloniale, mémoire D.E.S, Université d'Alger, Institut de Droit et des Sciences Administratives, 1973.

5 - LAZREB Marnia, The emergence of classes in Algéria , Thèse P.H.D. , New-York , 1975.

٥ـ المحاضرات والجرائد والخطب :

١ ـ المحاضرات :

١ ـ مطاطلة أحمد ، عرض عن التجربة البرلمانية في الجزائر ، محاضرة ألقيت في موعتمر البرلمان العربي ، الجزائر ، مارس ١٩٨١ ٠

٢ ـ محمد عباس ، قانون العمل ، محاضرات ألقيت على طلبة السداسي الرابع ، معهد العلوم السياسية والاعلام : جامعة الجزائر ، ٧٨ ـ ١٩٧٩ ٠

٣ ـ مرسي صلاح الدين ، مشاركة العاملين في ادارة الموءسسات العامة الاقتصادية ، محاضرات عامة ، جامعة الجزائر ، ١٩٧٧ ٠

٤ ـ عزت البرعي ، استراتيجيات وسياسات التنمية ، محاضرات ألقيت على طلبة السداسي السادس ، معهد العلوم السياسية والاعلامية : جامعة الجزائر ، ١٩٧٧ ٠

٢ ـ الجـــرائـد الوطنيـــــة :

١ ـ جريدة الشعب اليومية التي تصدرها الجزائر، العدد ٢٢٤ بتاريخ ١٩٦٣/٠٩/٠١.

٣ـ " " " " " " " " ٤١٥٠ " " ١٩٧٧/٠٣/١٢.

٣ـ " " " " " " " " ٥٤٩٣ " " ١٩٨١/٠٦/٢٨.

٤ـ " " " " " " " " ٥٥٩٩ " " ١٩٨١/٠٧/٢٥.

٥ـ " " " " " " " " ٥٥٨٠ " " ١٩٨١/١٠/٠٧.

٦ـ " " " " " " " " ٥٥٨١ " " ١٩٨١/١٠/٠٨.

٧ـ " " " " " " " " ٥٥٩٢ " " ١٩٨١/١٠/٢١.

٨ـ " " " " " " " " ٥٥٤٦ " " ١٩٨١/٨/٢٨.

٩ـ " " " " " " " " ٥٦٧١ " " ١٩٨٢/٠١/٢١.

١٠ـ " " " " " " " " ٥٧٠٠ " " ١٩٨٢/٠٢/٢٤.

٣ ـ الخطب الرئاسية :

١ ـ خطب الرئيس بومدين هواري ١٩ جوان ١٩٦٥ ـ ١٩ جوان ١٩٧٠ .
الجزء الثالث ، وزارة الاعلام والثقافة ، مطبعة البعث القسنطينية ،
ديسمبر ١٩٧٠ .

٢ ـ الخطاب الذي نقلته وسائل الاعلام في 31/ 03/ 1977
(جريدة الشعب العدد 4168 . 2 افريل 1977)

الفهـــــــــــــــــرس

الموضــــــــوع • الصفحــــة